الجامعة الإسلامية في لبنان
كليــة الحقـــوق

ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع

رسالة أُعــدّت لنيــل شهــادة
دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعــــداد:
حيدر خضر المولى

إشــــراف:
الدكتور زهير شكر

٢٠٠٣

تمهيـــــد

ممارســـة مجلـــس الـــوزراء في لبنان لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع ، لماذا هذا الموضوع ؟

إن مســـألة صـــلاحيات مجلـــس الوزراء كانت ولا تزال محور الحياة السياسية في لبنان، ودراستها تستحق منا كل اهتمام وجدية .

إن السلطة التنفيذية في الدستور اللبناني وخصوصاً صلاحيات مجلس الوزراء كانت إحدى أســـباب الحـــرب اللبنانية . فكان لا بد من التساؤل حول المقومات الدستورية لصلاحيات مجلس الـــوزراء ، وفـــي أسباب عدم ممارسته لها على صعيد الواقع المؤسساتي كمؤسسة دستورية لها صـــلاحيات تنفيذية هامة، وخصوصاً في ظل نظام ديمقراطي برلماني قد كرسه الدستور اللبناني في نصوصه كنظام سياسي ودستوري يقوم عليه النظام اللبناني،وذلك على شاكلة النظام السياسي والدستوري لدستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥م .

هـــذا الـــنظام الديمقراطي البرلماني الذي كان يتمحور من حيث الممارسة السياسية حول رئـــيس الجمهوريـــة، والـــذي يشكل مركز الثقل الفعلي والحقيقي في هذا النظام من حيث تمتعه بالســـلطة الفعلية والحقيقية عبر إناطة السلطة الإجرائية به بموجب المادة (١٧) من الدستور قبل التعديل (١٩٩٠) .

ولعـــل أهمـــية هـــذا الموضوع تكمن أيضاً في أن الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣/٥/ ١٩٢٦ لم يطرأ عليه أي تعديل لهذه الناحية، أي لجهة اعتبار مجلس الوزراء مؤسسة دستورية لها صلاحيات هامة ، فلقد كانت هذه المؤسسة محدودة الصلاحيات دستورياً، ومختزلة عملياً بشخص رئيس الجمهورية الذي تناط به السلطة الإجرائية والتي يمارسها بواسطة الوزراء ، إلى أن جاءت اتفاقـــية الطـــائف التي صدقت بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١،والتي عدلت صلاحيات مجلس الوزراء من حيث اعتباره مؤسسة دستورية قائمة بذاتها تناط بها السلطة الإجرائية .

وعلـــى هـــذا الأســـاس فإن دراستنا ستكون دستورية قانونية ، نعالجها من الناحية العلمية والموضـــوعية المجـــردة، جاهديـــن فـــي البحث والتعمق والاستقصاء وتحليل المبادئ والقواعد والأعراف الدستورية .

والتزاماً منا بمقتضيات البحث العلمي ، وحفاظاً على التوازن الكمي والنوعي المطلوب، فقد رأيـــنا أن نتبع التقسيم المنهجي الذي تفرضه الأصول المنهجية في الرسائل والأطاريح الجامعية مقســـمين البحـــث إلى بابين اثنين ، وكل باب إلى فصلين ، إضافة إلى الخاتمة ، حيث نبحث في الـــباب الأول صلاحيات مجلس الوزراء في لبنان قبل وبعد الطائف ، وندرس في باب ثان أسباب ضعف دور مجلس الوزراء في لبنان ، آملين من الله التوفيق في مسعانا .

مقدمة

نشأ الدستور اللبناني في ظل الانتداب الفرنسي وتحت رعايته، فلقد جاء استجابةً لمضمون صك الانتداب الذي وُضع في ظل معاهدة فرساي (١٩١٩)، والتي أوجبت المادة الأولى منه على فرنسا أن تضع «خلال ثلاث سنوات من تاريخ ابتداء الانتداب قانوناً أساسياً لسوريا ولبنان،...». وبغض النظر عن الجهة المسؤولة عن وضع مسودّة الدستور اللبناني.فلقد صدر هذا الدستور قبل إتمام مدة الثلاث سنوات المحدّدة في صك الانتداب، وذلك بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٢٦، بحيث جاء في معظم مواده مأخوذاً عن دستور فرنسا لعام ١٨٧٥.ممّا جعل من النظام السياسي والدستوري اللبناني يتصف ظاهرياً بالنظام البرلماني، بينما في الواقع فإنه بقي يكرّس حتى صدور التعديلات الدستورية التي أُقرّت في ١٩٩٠/٩/٢١، «نظاماً برلمانياً خاصاً، تنبع خصوصيته من الصلاحيات الهامة التي أعطاها الدستور لرئيس الجمهورية. وهذا ما يقرّبه من النظم البرلمانية التي طبقت في أوائل القرن التاسع عشر، وخاصةً في فرنسا في عهد الملك لويس- فيليب أورليان عام ١٨٣٠ وفي بلجيكا ومصر»[١].

فأثر الانتداب كان واضحاً في الدستور اللبناني ، سواء في النصوص الدستورية التي تحمي حقه واختصاصاته من جهة ، وهو ما حرصت عليه فرنسا من إبقائها اللغة الفرنسية لغة رسمية إلى جانب اللغة العربية (المادة ١١ من دستور ١٩٢٦)[٢] أو من جهة الصلاحيات الواسعة التي أنيطت برئيس الجمهورية اعتقاداً من سلطات الانتداب بإمكانية الهيمنة على سياسة الدولة ، عن طريق الاتفاق مع شخص يملك أهم واوسع السلطات عوضاً عن أن يتفق مع حكومة مؤلفة من عدة أشخاص تتنازعها تيارات واتجاهات مختلفة ، خصوصاً إذا كان رئيس الوزراء فيها يتمتع بصلاحيات من شأنها الحد من صلاحيات رئيس الجمهورية ، وكان اللبنانيون قد انقسموا فيما بينهم عند إعلان دولة لبنان الكبير ، ففريق رفض في البدء فكرة الدولة اللبنانية مطالباً بالوحدة وفريق آخر خاف على ذاتيته وامتيازاته وتمسك بالانتداب الفرنسي ، وظل الوضع كذلك إلى أن جاء الميثاق الوطني الذي عبر عن إرادة العيش الواحد وهو التخلي عن فكرة الوحدة السورية كما التخلي عن الحماية الأجنبية ، وأعطيت حسب الميثاق رئاسة الجمهورية للطائفة المارونية لتطمئن إلى أن السلطة الدستورية ستكون في يدها ، أي ستكون هي القادرة على الحيلولة دون ذوبان لبنان في وحدة عربية أو سورية ، كما أعطيت رئاسة الوزراء للطائفة السنية مع ضمان لها بان لا

---

(١) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية- دار بلال للطباعة والنشر – بيروت- لبنان- ٢٠٠١ – ص ٣٩١.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري- دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني- الدار الجامعية – الطبعة الأولى- ص ٣٩٨.

تكون محكومة بل شريكة في الحكم ، كما أعطيت الطائفة الشيعية رئاسة مجلس النواب. غير أن هـــذه التسوية، شأن كل تسوية، لم تحسم الخلاف حول القضايا العالقة ، وإنما شكلت انطلاقة أولى فـــي مسيرة بناء الوحدة الوطنية والدولة ، وقاعدة أساسية للاستقلال . فلولا الميثاق لما نال لبنان اســتقلاله، ولما تم الاعتراف به كدولة ، فلم يكن في الإمكان التوصل آنذاك إلى تسوية افضل من الميثاق الوطني ، ولكن كان من الواجب أن يتطور هذا الميثاق عبر العمل السياسي الدؤوب ، في اتجـاه تحقـيق مــزيد من الوحدة الوطنية وإرساء الدولة على قواعد حديثة ، وتحديد هوية لبنان انطلاقــاً من واقعه التاريخي والحضاري والجغرافي والسياسي والاقتصادي من دون خوف وعقد ومــزايدات وبعــيداً عن الخلفيات الأيديولوجية[1]. وبالرغم من كل ذلك فان الميثاق الوطني لعام (١٩٤٣) الــذي انبــثق عن اتفاق شفهي بين الرئيسين بشارة الخوري ورياض الصلح لم يؤدّ من حيــث الممارسة السياسية إلى تغيير التوازنات الطائفية آنذاك، وبالتالي محاولة إصلاح الخلل في التوازن الذي كان قائماً بين المسيحيين والمسلمين لحساب الطائفة المسيحية، مما أدى تكريس هذا الخلل في التوازنات السياسية إلى انعكاسه على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، بحيث اخــتل هــذا التوازن بين السلطتين لصالح الأولى على الثانية. وهكذا فانه من الناحية العملية فان الحكومة أصبحت تشكل برلماناً مصغراً يصدر القرارات وليس على مجلس النواب سوى التصديق والموافقــة على تلك القرارات ، مما نتج عن ذلك خللاً كبيراً في الحياة السياسية والدستورية في لبــنان ، لجهة اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لحساب الثانية ، مما قوض بذلك إحــدى الدعــائم الأساســية التي يقوم عليها النظام البرلماني ألا وهو مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

إضــافة إلـــى ذلك فلقد بقي مجلس الوزراء اللبناني يمارس صلاحيات دستورية محدودة ، بحيــث كــان رئــيس الجمهوريــة بموجب دستور الجمهورية الأولى تناط به السلطة الإجرائية (المادة ١٧) ولم يستطع رئيس الحكومة بالاستناد إلى صيغة الميثاق الوطني لعام (١٩٤٣) أن يحــدث الــتوازن، وبالتالــي لم ترقَ الممارسة الى مفهوم المشاركة والتوازن الذي ارتآه الميثاق الوطني.

علـــى هــذا الأســاس فلقــد بقــي رئيس الحكومة غالباً مجرد " باش كاتب " لدى رئيس الجمهوريــة، ولــم يلعــب أي دور سياســي مميز في تلك المرحلة بالذات من عهد الاستقلال ، وخصوصاً أن رئيس الجمهورية بموجب الدستور هو الذي يعين الوزراء ويسمي من بينهم رئيساً (المــادة ٥٣ قــبل التعديل) ، إضافة إلى انه حسب نص دستور ١٩٢٦ كان لقب رئيس الحكومة

---

(١) د.عصام سليمان – الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة– بيروت – لبنان – الطبعة الأولى ١٩٩٨ – ص٢٧.

رئـــيس الـــوزراء وليس رئيس مجلس الوزراء كما جرى الاصطلاح ، ولا سيما وأن الذي كان يـــرأس اجـــتماعات مجلس الوزراء هو رئيس الجمهورية[1] الذي وان كان حقه بترؤس جلسات مجلـــس الوزراء لم يرد في نص دستوري ، إلا انه تقليد مستمد من نص فرنسي قبل الجمهورية الثالـــثة وهـــو المادة الثانية من قانون ١٣ آب سنة ١٨٧١ وقد استمر هذا التقليد لعدم النص على تعديلـــه بعد هذا التاريخ[٢].ومن هنا وأمام التهميش الدستوري لمجلس الوزراء كمؤسسة دستورية هامـــة في ظل النظام البرلماني اللبناني الذي اعتمده دستور الجمهورية الأولى لعام ١٩٢٦، فلقد تبدى بان رئيس الجمهورية استناداً إلى الدستور هو صاحب السلطة الحقيقية والفعلية أي صاحب الدور الرئيسي الفعال بحيث يكون الوزراء مجرد معاونين له في هذا الخصوص ، وهو ما يقضي به النظام الرئاسي وليس النظام البرلماني ، حيث يفترض هذا الأخير ثنائية السلطة التنفيذية والتي تعتـــبر من أركان النظام البرلماني ، والثنائية التنفيذية كدعامة أساسية لهذا النظام يمكن تفسيرها بوجود طرفان اثنان هما :

رئـــيس الدولة ومجلس الوزراء ، ويكون منصب رئيس الدولة مستقلاً عضوياً عن منصب رئاســـة الوزراء ، أي أن شخص رئيس الدولة يكون غير شخص رئيس الوزراء[٣]من هنا كانت تـــبدو الثنائـــية التنفيذية التي هي من أركان النظام البرلماني ، شبه مفقودة في لبنان وذلك بسبب هيمـــنة رئـــيس الجمهوريـــة علـــى اللعـــبة السياسية ، وكان ذلك ناجماً عن الضعف المؤسساتي وخصوصـــاً لمؤسســـة مجلـــس الوزراء ولرئاسة هذا المجلس ، وعن غربة رئيس الحكومة عن الحكومة ، وعن عدم كونه زعيماً للأكثرية البرلمانية .

فبالرغم مما للنصوص الدستورية من أهمية كبرى في انتظام عمل المؤسسات الدستورية ، فـــي تحديـــد صلاحيات ودور كل منهما ، والعلاقة القائمة فيما بينهما ، وفي تحديد قواعد اللعبة السياســـية ، فـــي إطارهـــا ، فـــتؤثر بذلـــك تأثيراً مباشراً على نمط الممارسة السياسية ، إلا أن الممارسة لا تخضع بالضرورة للقواعد الواردة في النصوص فقط ، إنما ترتبط أيضاً بواقع القوى السياسية العاملة في إطار المؤسسات الدستورية وبتوزع هذه القوى والعلاقات القائمة فيما بينها ، وتالـــياً تخضـــع الممارســـة السياسية بمجملها لموازين القوى القائمة في الواقع السياسي. كما أن النصـــوص الدستورية في ذاتها غالباً ما تعبر عن موازين قوى سياسية اكثر مما تعبر عن منطق دستوري سليم[٤]. هذه العوامل جعلت وضعية رئيس الحكومة غير مستقرة ، وأثرت على دوره ، وجعلـــت من رئيس الجمهورية رئيس الحكومة الفعلي حيث لم يكن رئيس الوزراء يستمد سلطته

---

(١) أنور الخطيب – دستور لبنان – جزء ٢ – طبعة ١٩٧٠ – ص٢٣٨ .

(٢) د. ادمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري – دار العلم للملايين – بيروت ١٩٧٠ صفحة ٧٩٤ .

(٣) د. هناء عبد الحي – النظام السياسي والدستوري في لبنان – طبعة أولى عام ١٩٩٤ – ص٢٣٦.

(٤)د.عصام سليمان – المرجع ذاته – ص٧١ .

وشـــرعيته أمام رئيس الجمهورية إلا من صفته التمثيلية الطائفية [1]ومن الميثاق الوطني[2] حيث كان رئيس الجمهورية يتمتع بحرية واسعة جداً في اختيار رئيس الوزراء . ومما كان يسهل عليه هذه العملية غياب الأحزاب السياسية عن الحياة البرلمانية ، خصوصاً وان السلطة في دول العالم المـــتقدم أصبحت تمارس بواسطة الأحزاب[3]. وهذا ما أدى بالتالي إلى انعدام وجود أكثرية نيابية متجانســـة ومنضـــبطة ، كما أن المنافسة بين زعماء السنة للوصول إلى رئاسة الحكومة ، كانت تؤدي إلى إضعاف مركز رئيس الوزراء تجاه رئيس الجمهورية . لجميع هذه الأسباب كان هناك خلل على مستوى السلطة التنفيذية يستفيد منه رئيس الجمهورية .

فعلـــى الصعيد العملي ، كان رئيس الحكومة يكتفي غالباً بالتوقيع على المراسيم الرئاسية، والتوقـــيع لـــم يكن مجرد إجراء شكلي بل عملاً جوهرياً يعرض المرسوم غير الموقع من رئيس الحكومـــة للإبطال أمام القضاء الإدارى ، إنما توقيع رئيس الحكومة لم يكن يعني سلطة إقرار بل سلطة مشاركة في الموافقة على القرار ، الذي تنحصر المبادرة في اتخاذه برئيس الجمهورية[4].

وأمـــام هذا الواقع الدستوري المتردي لم يتم تطوير الدستور اللبناني ، وتحديث المؤسسات الدســـتورية ، علـــى نحـــو طبيعـــي وهادئ ، وبفعل الممارسة الديمقراطية ، إنما تم تحت تأثير الضرورة ، ونتيجة الأحداث المدمرة التي أوصلت ، في العام ١٩٨٩، مختلف القوى السياسية إلى طـــريق مســـدود وبنتيجة ظروف إقليمية ودولية ملائمة ، فاستعاد مجلس النواب دوره ، وجرى التوفيق في وثيقة الوفاق الوطني بين مقتضيات الوفاق من جهة ومقتضيات تطوير النظام البرلماني اللبناني من جهة أخرى ، وعدل الدستور في العام ١٩٩٠ وفق ما جاء في " وثيقة الوفاق اللبناني". وفـــي إطار بناء دولة المؤسسات فلقد جرى تطوير النظام البرلماني اللبناني في اتجاه تعزيز دور المؤسسات الدستورية ، فأنيطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء واصبح مؤسسة قائمة بذاتها ، يجـــتمع في مقر خاص ، ويمارس صلاحياته تحت رقابة مجلس النواب الذي يتمتع بالصلاحيات الضـــرورية لممارســـة هذا الدور. وقد تعززت صلاحيات مجلس النواب في مجال التشريع عن طـــريق تعديل المادة ٥٨ من الدستور ، كما تعزز دور مجلس النواب بجعل الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية من اجل تسمية رئيس الحكومة ملزمة .

أمـــا رئـــيس الجمهورية فهو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يسهر على احترام الدستور

(١) د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري – الجزء ٢ – النظام السياسي والدستوري في لبنان – طبعة ١٩٩٠ – ص٥٥٤

(٢) الرئيس صائب سلام – خطاب ألقي في البرلمان في ٢٨ تشرين الثاني ١٩٧٤ – نقلاً عن د. زهير شكر – المرجع ذاته ص ٥٥٤.

(٣)د. محمد طي – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – الطبعة الأولى ١٩٩٤ – ص١٢٩.

(٤)د . زهير شكر – المرجع ذاته – ص٥٥٧ .

والمحافظة على استقلال لبنان ووحدة وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور والصلاحيات التي منحت له جاءت في هذا الإطار ، وأنيط به دور أساسي في ضبط أداء المؤسسات الدستورية ، فأُعطي حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار يتخذه المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية ، وحق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز رفض طلبه ، وإقرار القانون من جانب المجلس مرة ثانية يتطلب الغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذي يؤلفون المجلس قانوناً ، ويبقى لرئيس الجمهورية حق الطعن بدستوريته أمام المجلس الدستوري ، إذا رأى أن القانون مخالف للدستور ، غير أن حق رئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قيد بشروط تعجيزية، فاصبح حل مجلس النواب مرتبطاً بإرادة مجلس النواب نفسه ، مع العلم أن حل مجلس النواب ، من جانب السلطة الإجرائية ، يشكل في الأنظمة البرلمانية ركيزة أساسية في التوازن بينها وبين السلطة الاشتراعية.

ومن جهة أخرى ، عززت التعديلات الدستورية صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وموقع رئيس مجلس النواب[1].

فانطلاقاً من التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ ، تلك التعديلات التي نعتبرها المرتكز الأول للميثاق الوطني الجديد نجد أن النصوص الدستورية الجديدة لا يمكن إدراك مضمونها الحقيقي إلا على ضوء فلسفة الميثاق الوطني الجديد (الجمهورية الثانية)، تلك الفلسفة التي نجدها في روح النصوص اكثر مما نجدها في التفسير المبسّط لهذه النصوص وحتى لو اعتمدنا على النصوص الدستورية فقط سنجد أنها تتضمن جملة من الصلاحيات التي تجعل من مجلس الوزراء مركزاً للثقل في النظام السياسي اللبناني كمؤسسة دستورية جماعية لإدارة شؤون الحكم . وغني عن البيان أن أية دراسة في نطاق القانون الدستوري لا يمكن أن تعزل الدستور والقانون عن السياسة، أو أن تفصل بين النظام الدستوري والنظام السياسي بمعناه الشامل ، أو أن تفسر ممارسة الصلاحيات الدستورية بمعزل عن العوامل المؤثرة في اتخاذ القرار السياسي.

ومن هذا المنطلق الدستوري واستناداً لما أفرزته التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ وخصوصاً لجهة اعتبار مجلس الوزراء مؤسسة دستورية قائمة بذاتها، وبالتالي تتمتع بصلاحيات كبرى . فإنه في هذا الخصوص تتمحور إشكالية أساسية وهي «أسباب ضعف دور مجلس الوزراء في لبنان، ممّا يحول دون ممارسته لصلاحياته الدستوريّة» ،والتي تُثير مجموعة من التساؤلات يتوجب علينا معالجتها في إطار البحث.

---

(١) د .عصام سليمان – مقالة بعنوان " الدستور والحياة السياسية : هامشية وغربة " – جريدة النهار بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٢٣.

هذه التساؤلات تطرح بدايةً: طبيعة خصائص النظام السياسي اللبناني، فهل يقوم بمرتكزاته وتشـــريعاته الدستورية على تبنّي مبادئ النظام البرلماني التقليدي المتعارف عليه كلاسيكياً، أم أنه نظـــام توافقي يمازج بين البرلمانية وطبيعة التركيبة الاجتماعية القائمة على التوازنات الطائفية؟ واســـتطراداً، إذا كانـــت الـــتعديلات الدستورية الأخيرة(١٩٩٠)، قد جعلت من مجلس الوزراء مؤسســـة دستورية لها صلاحيات هامة. فما هي أسباب ضعف دور هذا المجلس مما يحول دون ممارسته لصلاحياته الدستورية؟ وهل أن مجلس الوزراء بتركيبته الطائفية، قادراً على القيام بدوره مـــن خـــلال ممارســـته لصلاحياته الدستورية؟ وهنا يصحّ التساؤل أيضاً: هل أن إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء في ظل تركيبته الطائفية، تُعتبرخطوة صائبة من قبل المشرّع الدستوري تجعل من مجلس الوزراء قادراً على القيام بدوره وممارسة صلاحياته الدستورية؟

وهذا ما سنحاول الإجابة عليه ومعالجته في البابين اللذين يتضمنهما بحثنا المتواضع.

البـــــاب الأول

صلاحيات مجلس الوزراء في لبنان قبل وبعد الطائف

الفصل الأول

صلاحيات مجلس الوزراء في لبنان في ضوء الدستور اللبناني للجمهوريةالأولى الصادر في العام ١٩٢٦

سنحاول الإضاءة قدر المستطاع على هذا الموضوع من خلال تقييم هذا الفصل منهجيّاً إلى فقرتين:

الفقرة الأولى: مؤسسة مجلس الوزراء غير موجودة دستورياً.

الفقرة الثانية: حدود دور مجلس الوزراء في القانون والممارسة.

– ففيما يتعلّق بالفقرة الأولى فسنحاول تقسيمها ومعالجتها في إطار ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: لمحة تاريخية حول نشوء وتطور النظام السياسي والدستوري في لبنان.

المبحث الثاني: مجلس الوزراء في عهد الانتداب.

المبحث الثالث: مجلس الوزراء في عهد الاستقلال أي في ظل صيغة الميثاق الوطني للعام ١٩٤٣.

– وأما فيما يتعلق بالفقرة الثانية فسنحاول أيضاً تقسيمها ومعالجتها في إطار ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: حدود دور مجلس الوزراء في القانون.

المبحث الثاني: حدود دور مجلس الوزراء في الممارسة.

المبحث الثالث: تصنيف النظام السياسي اللبناني في الجمهورية الأولى.

الفقرة الأولى: مؤسسة مجلس الوزراء غير موجودة دستورياً

المبحث الأول: لمحة تاريخية حول نشوء وتطور النظام السياسي والدستوري فـــي لبنان

كون الحدث يتناول تطور صلاحيات مجلس الوزراء في لبنان كمؤسسة دستورية هامة تعبِّر بصورة واضحة عن طبيعة النظام السياسي والدستوري اللبناني، وكون الإشكالية الأساسية والمحورية تتجلى في أسباب عدم ممارسة مجلس الوزراء لصلاحياته الدستورية ومدى النتائج السلبية الناجمة عن هذا الضعف في الأداء وتأثيره على صيغة النظام السياسي والدستوري القائم في لبنان، فكان لا بد من إلقاء نظرة ولو سريعة على تطور النظم السياسية والتشريعية في لبنان.

أ- المرحلـــة القديمـــة :

خلال العصر الروماني وعند وصول أوغسطين قيصر إلى الحكم، بدأ آنذاك ظهور سياسة رومانية في المشرق، بحيث أبطلت السلطة المطلقة، ليظهر منذ ذاك الحين ما سمي «بالحكم شورى» وبدأت بعض المدن التي نالت حقوق الرعوية الرومانية مثل بيروت وصور وصيدا وبعلبك بتنظيم شرائعها، إنما تحت إشراف وسلطة الوالي، الذي كان بالطبع رومانياً وكان يجمع بين يديه السلطة التنفيذية والتشريعية التي بدأت واحدة قبل أن توزع وفقاً لمفاهيمها العصريّة[1].

ب- المرحلة العربية والشرع الإسلامي :

بعد الفتح العربي عام ٦٣٨ أصبح لبنان خاضعاً للتشريع الإسلامي، حيث أصبحت الأقطار العربية إسلامية بدينها وعربية بلغتها بشكل عام.

وفي المرحلة الأخيرة من تلك الفترة، أقدم «الظاهر بيبرس» حوالي سنة ١٢٧٧ على تقسيم بلاد الشام إلى أقاليم مختلفة، كانت تخضع لست نيابات سلطانية شاملة على رأس كل منها نائب لسلطان «مصر» يحكمها مباشرة على أساس مذهب السنة الرسمي، ومن جملتها

---

(١) أنطوان عاراج- لبنان- السلطات العامة- مؤسسة بدران سنة ١٩٦٣- ص: ١١ وما يليها.

المناطق اللبنانية التي تحولت إلى إقطاعيات ولّي عليها ما عرف لاحقاً بالإقطاع، حيث شكلت أساس النظام الإقطاعي.

ج- المرحلة العثمانيّة والإقطاع :

بعد أن دانت سوريا «للسلطان سليم» عام ١٥١٦ تم تثبيت «الأمير فخر الدين المعني الأول» في إقطاعيته على جبل لبنان، حيث تم تكريس الإقطاعية، ولكن دون الاستقلال التشريعي عن السلطة العثمانية التي بقيت محتفظة بسلطة التشريع وفقاً للشريعة الإسلامية.

د- عهد القائمقاميتين : (١٨٤٠م-١٨٦٠م)

بعد انتهاء الحكم المصري ونهاية ولاية «الأمير بشير»، وبسبب السياسة التي اتبعها الأخير تحولّت المنازعات القبليّة والحزبية إلى نزاعات طائفية، عمل الأتراك على استغلالها ليعـــاودوا حكم الجبل مباشرة. كما أسهم في هذه النتيجة عامل آخر يتعلق بالدور الخطير الذي لعبه المبعوثون الأجانب، حيث أدّى هذا الأمر إلى فتن طائفية، أدت بدورها إلى انتهاء حكم الإمارة وخلق كيان طائفي في جبل لبنان، يقوم على أساس التنازع والصراع بين الطوائف.

قسّم الجبل عام «١٨٤٢» إلى قائمقاميتين منفصلتين خاضعتين على حد سواء للسلطة العثمانية. ووضع نظام لكل قائمقامية نص على وجود قائمقام وكيل وخمسة قضاة وستة مستشارين وبكباشي عدد ٢ ومائتي خيال ومائتين من الجنود المشاة وحاكم شرع واحد. ومجلس المستشارين هذا مع القائمقام شكل على أساس طائفي، وبالرغم من أن اسمه قد يوحي بأنه شكل من أشكال السلطة المشرعة فإنه لم يكن له صلاحية تشريعية.

على أثر تجدد القتال في ٢ أيار ١٨٥٤ ومجيء «شكيب أفندي» لتسوية الأمور وحل الأزمة اللبنانية، اقترح هذا الأخير إنشاء مجالس إدارة إلى جانب القائمقام، منهياً بذلك عهد القضاء الإقطاعي، وإعطاء القائمقامان ومجلسهما الصلاحيات الداخلية والإدارية والمالية دون الصلاحيات التشريعية، وقد تمثلت الطوائف في مجلس القائمقامية[1] . هذه التعديلات شكلت

---

(١) دكتور زهير شكر- النظام السياسي والدستوري في لبنان، نشأته وتطوره، مؤسساته الدستورية- محاضرات لطلاب الدراسات العليا قسمي القانون العام والعلوم السياسية، الفرع الأول عام ٩٢/٩١، مجلس فرع الطلاب، أمانة شؤون المطبوعات، لبنان- بيروت.

أساس النظام الطائفي، وعلى المدى البعيد شكّلت إحدى أهم المرتكزات للطائفية السياسية.

هـ- عهد المتصرفيّة :

مع تجدد الأحداث الدموية تدخلت الدول الكبرى «التي كانت قد ساهمت بوضع نظام القائمقاميتين وأشرفت على تطبيقه»، وعملت على تأليف لجنة دولية مشتركة أقرّت بروتوكول رقم واحد في ٩ حزيران ١٨٦١م. حمل نظاماً دولياً للحكم في جبل لبنان، ما لبث أن عُدّل في ٦ أيلول ١٨٦٤م ببروتوكول آخر أنشأ نظام المتصرفية، وقضى بأن يتمتع لبنان بمجلس إدارة طائفي منتخب ارتبط به توزيع التكاليف وإبداء الآراء ودرس إدارة الواردات والمصارفات.

من جهة ثانية كرّس هذا البروتوكول والنظام الملحق به الطائفية التي أوجدها نظام القائمقاميتين السابق، بجعل كل هيئة من الهيئات التي أنشأها، متصفة بالطائفية ومبنية على قاعدة المساواة بين الطوائف الست الكبرى[1] في مرحلة أولى ما لبثت أن عُدلت عام ١٨٦٤ لمصلحة الموارنة بشكل أساسي والدروز أيضاً. كما فرض «البروتوكول والملحق» مبدأ الطائفية في التعيّن في الوظائف الإدارية والقضائية على أساس التمثيل النسبي للطوائف مع ترجيح كفة الطائفة المارونية على سواها.

التمثيل السياسي في عهد المتصرفية :

أقامت المادة الثانية من نظام المتصرفية إلى جانب الحاكم، مجلساً إدارياً مركزياً مهمته مساعدة المتصرف في مهامه الإدارية، دون أن يكون له حق التشريع الذي بقي عثمانياً. وبالرغم من الطابع التمثيلي لمجلس الإدارة، فإن صلاحياته اقتصرت على حق توزيع الضرائب، وعلى دور استشاري اختياري في المسائل الإدارية، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة ٢ من هذا النظام على أنه يعهد إلى المجلس الإداري أمر توزيع الضرائب ومراقبة إدارة الواردات والنفقات وإبداء الرأي الاستشاري في جميع المسائل التي يطرحها الحاكم عليه. وبالرغم من ضعف صلاحياته واقتصارها على توزيع الضرائب والأمور الاستشارية فقد شكل مجلس الإدارة نواة للتمثيل السياسي في لبنان.

---

(١) الطوائف الست الكبرى هي: الموارنة، الدروز، الرُّوم الأرثوذكس، السنة، الشيعة، الروم الكاثوليك.

مجلس الإدارة هذا شُكل من ١٢ عضواً تنتدبهم أقضيتهم من العائلات الإقطاعية السابقة بهدف احتوائهم وإشراكهم في إدارة شؤون المتصرفية. أما طائفياً، فقد حدد تعديل ١٨٦٤ توزيعهم كالتالي «٤موارنة، ٣ دروز،٢ روم أرثوذكس، ١ سني، ١شيعي، ١روم كاثوليك». استمر مجلس الإدارة بتركيبته الإقطاعية والطائفية حتى عام ١٩٢٠ تاريخ إعلان لبنان الكبير[١*].

و- عهد الانتداب الفرنسي:

مع انتهاء الحرب العالمية الأولى وجلاء الجيوش العثمانية وفرض الانتداب الفرنسي على سوريا ولبنان وفقاً لاتفاقية «سايكس – بيكو»، أعلن الجنرال «غورو» ولادة لبنان الكبير وأنشأ مجلساً استشارياً باسم «لجنة لبنان الإدارية» تألفت من ١٧ عضواً بالتعيين، انحصرت صلاحيتها في إقرار الموازنة والفصل في بعض المسائل التشريعية، لأن الصلاحية التشريعية كانت من اختصاص المفوض السامي الذي يعين أعضاء المجلس ويترأس اجتماعاته ويفصل في كل المنازعات التي قد تنشأ بين المجلس والحاكم الفرنسي ويؤجل عقد الجلسات ويحل المجلس ساعة يشاء.

ورغم إنشاء المجلس التمثيلي بموجب القرار ١٣٠٧ عام ١٩٢٢ الذي نظم شؤون الحكم والإدارة، فقد استمر المفوض السامي بممارسة التشريع إلى جانب البرلمان حيث أنه كان يمارس هذه الصلاحيات بشكل قرارات صادرة عنه وذلك حتى ٢٣ أيار ١٩٢٦ تاريخ صدور الدستور اللبناني.

صُدور الدستور اللبناني:

استناداً إلى صك الانتداب الصادر عن عصبة الأمم في ٢٤ تموز ١٩٢٢، والذي أوجب على الدولة المنتدبة وضع قانون أساسي في مهلة ثلاث سنوات تبدأ اعتباراً من ٢٦ أيار ١٩٢٣ تاريخ وضعه موضع التنفيذ. وعلى أثر الثورات التي حصلت في سوريا وكمكافأة للبنانيين، أسرع الفرنسيون بإصدار الدستور اللبناني الذي أذيع بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٢٦ والذي تم نشره على باب مقر المفوض السامي، فتحول المجلس التمثيلي إلى مجلس للنواب، بعد أن لعب دوره ولو من الناحية الشكلية في صدور الدستور.

(١*) د. بيان نويهض: تطور النظام الدستوري السياسي اللبناني، مع موجز للتاريخ السياسي من عهد الفينيقيين حتى القرن العشرين، ١٩٢٠-١٩٩٥، بيروت ١٩٩٦، ص ١٥٥.

وبصدور هذا الدستور أصبح بالإمكان التحدث عن ولادة الجمهورية الأولى دستورياً وعن التشريع اللبناني وفقاً للمفهوم الحديث للكلمة، رغم تأثره برغبات المفوض السامي الفرنسي الذي شارك البرلمان صلاحيته التشريعية بالإضافة إلى مشاركته في القرارات السياسية الهامة والتي تتمحور حول شؤون الحكم في البلاد والتي تصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره يجسّد السلطة التنفيذية طبقاً للدستور. وقد استمرت هذه الهيمنة من قبل السلطات المنتدبة (المفوض السامي) ومصادرتها لجميع سلطات الدولة اللبنانية وذلك حتى عام ١٩٤٣م.

ومن المعروف أن الدستور اللبناني الذي استمد أكثر أحكامه من القوانين الدستورية للجمهورية الثالثة الفرنسية (١٨٧٥م) وتأثر بالدستورين البلجيكي والمصري، قد راعى العوامل «الظروف» الداخلية اللبنانية الطائفية والاجتماعية منها والسياسية والديمغرافية. ولضمان حقوق الطوائف، وبناءً على إصرار إسلامي وبهدف ضمان تحقيق المشاركة في الحكم والإدارة كرّس الطائفية السياسية في المادة (٩٥) منه[*١].

فيما اعتمدت الطائفية أساساً لتوزيع المقاعد في مجلسي النواب والشيوخ حيث أن المادة ٢٤ من الدستور نصت على أن يخضع انتخاب النواب لأحكام قانون الانتخاب الصادر بالقرار رقم (١٣٠٧) الصادر عام ١٩٢٢[*٢].

ز- مرحلة الاستقلال وتعديلات ١٩٤٣:

مع بزوغ فجر الاستقلال كان لا بُدّ من تعديل بعض بنود الدستور وخاصة تلك المتعلقة بالانتداب، وهذا ما حصل. إنما الأهم من هذه التعديلات الدستورية كان ميثاق «الـ ٤٣» والصيغة الطائفية التي تكرست في لبنان ابتداءً من أول وزارة استقلالية مثّل وزراؤها الطوائف الستة الكبرى، وابتداء تقليد سياسي بتوزيع الرئاسات الثلاث على الطوائف الثلاث الكبرى. والذي ترافق مع حلف تاريخي بين الموارنة والسنة تكرست من خلاله المشاركة الطائفية في عهد رئيس الجمهورية الاستقلالية الأولى، بعد أن كانت قد بدأت مع حكومة «خير

(*١) نص المادة ٩٥ من الدستور القديم: بصورة مؤقتة وعملاً بالمادة الأولى من صك الانتداب والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة.

(*٢) نويهض – المرجع ذاته– ص ٢١٨.

الدين الأحدب» في عهد «إميل إدّة»، فتكرست بذلك قاعدة تخصيص رئاسة الوزارة للطائفة السنية.

ح- تعديـل الطائـف:

الصيغة الطائفية التي أملَ ميثاق ٤٣ بإلغائها، لم تتمكن من الاستمرار كثيراً بسبب تحجرها وعدم قدرتها على مراعاة التحولات الاجتماعية، ومع بدء اندلاع الحرب الأهلية عام ١٩٧٥م ظهرت إلى حد بعيد هشاشة الاتفاق حولها، وعدم صلاحيتها على المدى الطويل، حيث انشطرت مؤسسات الدولة وانحلت وأصبحت البلاد على شفير الهاوية. وبناءً لتدخل عربي مباشر ودعم دولي، اجتمع النواب اللبنانيون في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية، وسعوا إلى وضع أسس حديثة للميثاق الوطني من ضمن التعديلات الدستورية المقترحة. وكذلك تم تحديد مبادئ العقد الجديد وإدخالها في صلب الدستور بعد تعديله، وإضافة مقدمة له. تلك المقدمة التي جاءت لتنص في «الفقرة ج» على أن «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية»، وفي «الفقرة هـ» على أن «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها». وفي «الفقرة ي» على أن «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك»، مما سمح للبعض من رجال القانون بالقول أن هذه الترتيبات الدستورية الجديدة قرّبت النظام السياسي اللبناني إلى حد بعيد من النظام البرلماني الكلاسيكي وألغت الازدواجية بين الدستور والميثاق كمصدري شرعية، وذلك بتكريس الدستور المكتوب كمصدر وحيد للشرعية والسلطة في الدولة(١*).

المبحث الثاني: مجلس الوزراء في عهد الانتداب

أعلنت دولة لبنان الكبير، وأعلن استقلالها عن السلطة العثمانية في أول أيلول ١٩٢٠، ولم يحدد شكل الحكم فيها. فقد أخضعت مباشرة لحكم الانتداب، ولم تكن معالم حكم الانتداب قد توضحت، ولم يكن قد استقر في ذهن السلطة المنتدبة شكل الحكم الذي ستعتمد له، كما لم تكن قد تبلورت بعد أسس الانتداب التي ستقرها عصبة الأمم.

(١*) د. جـورج شرف- الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده- خليل الهندي وانطوان الناشف- المؤسسة الحديثة للكتاب- طرابلس- لبنان، ٢٠٠٠ - ص ٤٠٧.

ظهرت الحاجة إلى تحديد شكل الحكم إثر تأكيد عصبة الأمم في إعلان الانتداب، سنة ١٩٢٣، على وجوب تزويد البلدان الخاضعة للانتداب بنظام سياسي أساسي، يوضع بالتشاور مع أهل البلاد الأصليين، وفي مدة لا تتجاوز الثلاث سنوات، أي قبل نهاية سنة ١٩٢٦. وتبلورت هذه الحاجة مع الحركات الشعبية المناهضة للانتداب، وبخاصة ثورة ١٩٢٦ التي اندلعت في جبل الدروز، واتسعت لتشمل سوريا وبعض المناطق اللبنانية، والتي اضطرت سلطات الانتداب إلى تسريع وضع دستور لكل من لبنان وسوريا.

وضع الدستور اللبناني في أيار سنة ١٩٢٦ وأعلنت بموجبه «الجمهورية اللبنانية»، وأصبح لبنان جمهورية اعتباراً من ١٩٢٦/٥/٢٦. عدا هذا الشكل الجمهوري لم تحدد معالم النظام السياسي الأخرى، إذ كان الانتداب يرغب بممارسة الحكم بصورة مباشرة، غير أن معالم النظام بدأت تتسرب من خلال بعض الممارسات، ولا سيما تلك المتعلقة بإشراك اللبنانيين في الحكم ومؤسساته. فاتجه المنحى العام نحو النظام البرلماني والتمثيل الشعبي وفق ما نص عليه التعديل الدستوري لجهة إنشاء مجلس نيابي منتخب بثلثي أعضائه. وكرّس هذا المنحى الاتجاه العام الذي بدأ منذ عهد المتصرفية ومجلس الإدارة، مؤصّلاً اتجاه التمثيل النيابي بواسطة الانتخابات الشعبية، ومؤكداً على حرية اختيار الحكام من قبل الشعب وعلى السبيل الديموقراطي كوسيلة للتعامل السياسي بين اللبنانيين. لم تواكب الوحدة الوطنية إعلان الجمهورية ووضع الدستور، إذ بقي المسلمون على انكماشهم عن المشاركة في الحياة السياسية وعلى تمسكهم بمعارضة الكيان اللبناني المستقل مراهنين على الوحدة مع سوريا. انفرد المسيحيون بالحكم وعززوا حضورهم في مؤسسات الدولة وإداراتها، ومكّنوا هيمنتهم عليها بدءاً بتعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية وانتهاءً بالسيطرة شبه التامة على المراكز الإدارية الحساسة.

ففي التعديلين الدستوريين الأولين، سنة ١٩٢٧ و ١٩٢٩، عُزّزت صلاحيات رئيس الجمهورية بأمور ثلاثة: إعطاؤه حق إصدار مشاريع القوانين وتحويلها إلى قوانين نافذة بعد مرور أربعين يوماً على إيداعها المجلس النيابي، إعطاؤه حرية اختيار جميع الوزراء من خارج المجلس النيابي بعد أن كان واجباً عليه تعيين نصفهم على الأقل من داخله، تمديد مدة ولايته من ثلاث إلى ست سنوات. أما بالنسبة للإدارة فقد احتلّ المسيحيون أهم وأغلبية مراكزها لسببين: هيمنتهم السياسية على الحكم وتفردهم فيه، وأسبقيتهم على المسلمين لجهة

التمرُس بالعلم وإتقان اللغات الأجنبية – نتيجة ظروفهم الاجتماعية الأفضل– وإقبالهم المبكر على ارتياد المدارس الإكليركية ومدارس الإرساليات الأجنبية[1].

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن سلطات الانتداب وفي إطار وضعها لدستور الجمهورية الأولى، أخذت على عاتقها موجبين أساسيين: الموجب الأول ويتمثل بضرورة وضع دستور للبنان يتلاءم مع أرقى الأنظمة الديمقراطية في أوروبا آنذاك، وأما الموجب الثاني أو بالأحرى الهاجس الآخر لسلطات الانتداب فهو محاولة مكافأة المسيحيين في لبنان من خلال الدستور، وخصوصاً لجهة دعمهم وتأييدهم لقيام دولة لبنان الكبير بحدوده الموسعة في ظل الرعاية الأجنبية والتي تتجسد بسلطات الانتداب الفرنسي، في حين تمسك المسلمون في لبنان بضرورة الوحدة مع سوريا، وبالتالي رفض أي شكل من أشكال الكيانية السياسية للدولة اللبنانية في ظل الرعاية الأجنبية.

وعلى هذا الأساس وضع دستور الجمهورية الأولى مستلهماً من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية للعام (١٨٧٥)، والذي يأخذ بالنظام الديمقراطي البرلماني الكلاسيكي كنظام سياسي ودستوري لإدارة شؤون الحكم، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة منح رئاسة الجمهورية صلاحيات دستورية واسعة، لاعتقاد سلطات الانتداب بأن منح رئاسة الجمهورية صلاحيات هامة في الدستور، سيسمح لها هذا التحالف السياسي مع رئيس الجمهورية بالتدخل المباشر في إدارة شؤون الحكم في البلاد، وبالتالي تمرير المشاريع السياسية الرئيسية التي ترمي إليها سلطات الانتداب، خصوصاً أن الدستور واستناداً إلى صك الانتداب قد أخصّ سلطات الانتداب (المفوض السامي) بسلطات وامتيازات مطلقة تصل إلى حدود تعطيل الحياة السياسية في البلاد، وإن أي تحالف سياسي مع رئاسة الجمهورية عبر نصوص الدستور التي تعطي هذا الأخير صلاحيات هامة سيسمح لها في ظل هذه الظروف من تقوية موقعها وبالتالي المشاركة الحقيقية والفعلية في إدارة شؤون الحكم، لأنها ترى أن أي تحالف بين رئاسة الجمهورية وبين الحكومة عبر إعطائها دستورياً سلطات حقيقية وفعلية كصيغة جوهرية لطبيعة النظام البرلماني اللبناني المعتمد، سوف يؤدي عملياً إلى إعاقة المشاريع السياسية لسلطات الانتداب والتي ترمي من ورائها إلى إحكام سيطرتها السياسية على البلاد. ومن هنا صدر دستور الجمهورية اللبنانية في ١٩٢٦/٥/٢٣ متضمناً الأخذ بالطائفية المؤقتة المكرسة بنص «المادة ٩٥» منه، التي أُدرجت آنذاك حسب رأي البروفيسور «إدمون رباط»

---

(١) د. ألبير منصور– موت جمهورية – دار الجديد– بيروت– لبنان– الطبعة الأولى– ١٩٩٤، ص ٢٩/٣٠.

إرضاءً لمطالب المسلمين وإلحاحهم وتطميناً لهم في ضمان حد أدنى لمشاركتهم في الحكم وتولي الوظائف العامة[١*]، إلى جانب تضمينه وبصورة أساسية صلاحيات دستورية هامة لرئاسة الجمهورية مما جعلته المحور الرئيسي لإدارة شؤون الحكم في البلاد. فلقد أنيطت به السلطة الإجرائية بموجب المادة (١٧ قبل التعديل)، وذلك من خلال نصها التالي: «تُناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً لأحكام هذا الدستور». كما أنيط به حق تعيين الوزراء وإقالتهم وحق تسمية الرئيس من بينهم وذلك بموجب المادة (٥٣ قبل التعديل)، وذلك من خلال نصها التالي: «رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي من بينهم رئيساً ويقيلهم ويولي الموظفين مناصب الدولة ما خلا التي يحدد القانون شكل التعيين لها على وجه آخر ويرأس الحفلات الرسمية». وهذا ما يُظهر بالاستناد إلى النص الدستوري الآنف الذكر الصلاحيات الإضافية لرئيس الجمهورية والتي تتمثل بتعيين موظفي الدولة (كبار الموظفين) إلى جانب ترؤسه للحفلات الرسمية، هذا إلى جانب ترؤسه لمجلس الوزراء وممارسته للحكم بصفته رئيساً للسلطة الإجرائية ومتوليها، إضافة إلى تحكمه بالمجلس النيابي ورئاسته عبر وسيلة التوزير والصلاحيات الخدماتية الأخرى، أضف إلى ذلك حقه الدستوري في حل مجلس النواب ساعة يشاء وبعد أخذ موافقة مجلس الوزراء الشكلية. ومن هذا المنطلق فلقد بدت الثنائية التنفيذية التي يقوم عليها النظام البرلماني الكلاسيكي، الذي اعتمده الدستور اللبناني (دستور الجمهورية الأولى) مقوَّضة الدعائم أي غير موجودة دستورياً، وتبرير ذلك يعود إلى عدم وجود مؤسسة مجلس الوزراء دستـورياً، كونها تشكل العصب الرئيسي والمحوري لقيام النظام البرلماني من خلال السلطات الحقيقية والإجرائية الهامة التي تتمتع بها. وبالتالي اختزال هذا المجلس دستورياً برئاسة الجمهورية والتي تشكل محور الحياة السياسية في البلاد، إن من حيث تعيين الوزراء وإقالتهم وتسمية الرئيس من بينهم، أو من حيث إناطة السلطة الإجرائية به وترؤسه لمجلس الوزراء، مما يجعل عملياً مجلس الوزراء مؤسسة غير موجودة دستورياً وبالتالي مجسدة بشخص رئيسها أي رئيس الجمهورية والذي يترأس عملياً السلطة التنفيذية، مما يبعد هذا النظام عن طبيعة وجوهر النظام البرلماني الكلاسيكي المعتمد وبالتالي يقرِّبه من النظام الرئاسي.

وفي هذا الإطار وإذا ما عُدنا إلى نص المادة (٥٤ قبل التعديل) والتي تنص على ما يلي: «إن مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو

(١*) د. أحمد سرحال- دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي اللبناني - دار الفكر العربي- بيروت - لبنان- الطبعة الأولى- ٢٠٠٢- صفحة ١٧.

الوزراء المختصــون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً». فإن ممارســة السلطة الإجرائية من قبل رئيس الحكومة عبر مشاركته لرئيس الجمهــورية في التوقيع على جميع المراسيم التي يصدرها هذا الأخير باستثناء مرسوم تسميته، وإقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، فإنها لا تستند إلى الدستور عبر نص المادة ٥٤ منه، بل تستند إلى العرف أي إلى طبيعة وجوهر النظام البرلماني، والذي يعتبر رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً، وبالتالي وجوب إشراك سلطة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان في إطار القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية بالاستناد إلى سلطاته الاسمية وليست الفعلية، والتي يمارسها بالاستناد إلى جوهر وطبيعة النظام البرلماني. ومن هذا المنطلق فلقد بقيت سلطات رئيس الحكومة في تلك الحقبة السياسية من عهد الجمهورية الأولى في ظل الانتداب، لجهة مشاركته رئيــس الجمهورية في التوقيع على المراسيم، لا تعدو كونها سلطات اسمية تتبع كما ذكرنا من طبيعة وجوهر العرف المستمد من خصوصية وجوهر النظام البرلماني الكلاسيكي بصورة عامة، أي أنها لا تعدو سوى سلطة إقرار وموافقة على مبادرة رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار دون أن تعطله عبر الامتناع عن التوقيع. وهكذا وأمام هذا الواقع فإن قرارات رئيس الجمهورية تأخذ على مستوى مجلس الوزراء الذي يترأسه دستورياً رئيس الجمهورية، وليس رئيس الوزراء كما كان يسمى سابقاً أي قبل التعديل الدستوري الأخير، شكل المراسيم الموقعة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (بالاستناد إلى العرف الدستوري) والوزير أو الوزراء المختصين (بالاستناد إلى المادة ٥٤ من الدستور قبل التعديل)، مما جعل ذلك مجلس الوزراء من الناحية العملية مجرد غرفة تابعة لرئاسة الجمهورية، مهمتها ترجمة قرارات رئيــس الجمهورية بموجب مراسيم مصادق عليها مسبقاً، مما أوجد ذلك خللاً في الحياة السياسيــة اللبنانية لجهة اختلال التوازن الطائفي والمؤسساتي، فالحكومة عملياً أصبحت تشكل برلماناً مصغراً يصدر القرارات وما على البرلمان إلا المصادقة عليها، مما أخل في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الثانية على حساب الأولى.

وعليه يمكن القول أمام الآليات التي وضعها الدستور لعمل المؤسسات الدستورية وفي ظل الصلاحيات الدستورية الهامة لرئيس الجمهورية، فلقد بقيت اللعبة السياسية تتحكم بواقع الحياة الدستورية وآليات عملها في البلاد، وتجسيد ذلك يظهر من خلال الامتيازات والصلاحيات المطلقة لسلطات الانتداب (المفوض السامي)، والتي كرست في دستور الجمهورية الأولى والتي تستند إلى مضمون صك الانتداب، الذي يعطي المفوض السامي حق تقييد صلاحيات السلطات الدستورية في البلاد من خلال حقه بصورة غير مباشرة في تعيين

رئيس الجمهورية الذي يريد، إضافة إلى حقه في عزله ساعة يشاء، ومن خارج اللعبة البرلمانية التي جسدها الدستور، إلى جانب حقه في إقالة الحكومة إن عن طريق الضغط على البرلمان كي يسحب الثقة منها، أو عن طريق صدور قرار خاص عنه يقضي بذلك، هذا إلى جانب صلاحيته الخطيرة في شل الحياة السياسية في البلاد عبر تعليق الدستور وحل السلطات الدستورية دون الاستناد إلى جوهر ومضمون الدستور، بل رغبة في تحقيق هيمنة سلطات الانتداب على مقدرات البلاد السياسية عبر مصادرتها لكامل مؤسساتها الدستورية واختزالها بشخص المفوض السامي الفرنسي والذي على أساسه تختزل السلطات الدستورية بشخصه، وبالتالي تتمحور الحياة السياسية في البلاد كما تنتهي وترغب السلطات المنتدبة.

وعلى هذا الأساس فإنه من الآثار والنتائج الناجمة عن هذا الواقع السياسي في ظل الانتداب بأن تميز النظام السياسي الذي كان قائماً في عهد الانتداب بسيطرة رجال الانتداب أو سلطة الانتداب على السلطات الدستورية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، خلافاً لروح وأسس النظام البرلماني وبالتناقض التام مع النظام الذي كان قائماً في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الثالثة يومذاك، لأن سيطرة السلطة المنتدبة أو رجال الانتداب على السلطات الثلاث المشار إليها، أدت إلى إلغاء تطبيق مبدأ فصل السلطات الذي يقوم عليه النظام البرلماني ككل، بحيث أصبحت هذه السلطات كلها في يد سلطة واحدة هي سلطة الانتداب الفرنسي التي سلكت وطبقت سياسة التمييز بين الأفراد والطوائف والمناطق بحسب درجة ولائهم أو مخاصمتهم لها، فانهار بذلك مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون. وقد انعكست آثار هذه السياسة على آلية النظام القائم بشكل ملفت ومثير. فعلى صعيد مخلّفات الانتداب السياسية فلقد ترك الانتداب الفرنسي دستوراً يمنح رئيس الجمهورية صلاحيات على درجة كبيرة من الاستنسابية المطلقة، ونصوصاً قانونية تمنح السلطة التنفيذية (الحكومة) وأعضاءها من الوزراء صلاحيات استنسابية غير معتادة في ظل الأنظمة الديمقراطية.

الدستور المشار إليه كان يتناقض مع النظام البرلماني لأنه يمنح لرئيس الجمهورية صلاحيات تُعطى له في نظام رئاسي يختلف عن النظام البرلماني.

والنصوص القانونية بما تمنح من صلاحيات استنسابية لأعضاء السلطة التنفيذية كانت تتناقض مع نصوص الدستور، لأنها تسمح بالتمييز بين المواطنين في إطار توزيع الخدمات عليهم، بما يتلاءم مع مصالح وغايات السلطة المنتدبة.

كل ذلك سوف يقع في أساس ما يعاني منه النظام السياسي اللبناني بعد الاستقلال، لأن رجال الاستقلال لم يعمدوا إلى إجراء أي تغيير في النصوص التي قام عليها هذا الواقع السياسي، وأكثرها لا يزال قائماً حتى اليوم!؟[1*].

فإذا كان حكم المؤسسات يعني خضوع السلطة لمجموعة من القواعد الثابتة حيث لا تعود خاضعة لرغبات الحاكمين ونزواتهم بل يصبح هؤلاء محكومين أو خاضعين لتلك القواعد[2]، فإن النصوص التي أقرت في عهد الانتداب الفرنسي منحت لأشخاص الحاكمين (أعضاء السلطة التنفيذية) من الصلاحيات ما يجعل من مشيئة كل منهم المرجع الوحيد في إدارة المرافق العامة.

وعلى هذا الأساس فإن أعضاء السلطة التنفيذية كلها يعينون بموافقة سلطات الانتداب بما فيهم رئيس الجمهورية، وإن كان ذلك يتم كما ذكرنا آنفاً بصورة غير مباشرة ولكنها فعالة جداً لأن المفوض السامي كان يملك صلاحية حل مجلس النواب، وحتى عزل رئيس الجمهورية بموجب صك الانتداب. لذلك كان رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء يحرصون على تلبية جميع طلبات سلطات الانتداب التي كانت تلجأ أحياناً إلى التهديد بحل مجلس النواب عندما تواجه خطوطها السياسية أخطار ما. وعلى سبيل المثال نذكر بما حصل في مواجهة ترشيح المرحوم الشيخ محمد الجسر لرئاسة الجمهورية، وأدى إلى تدخل المفوض السامي الفرنسي وتهديده بحل مجلس النواب في حال حصول الشيخ الجسر على أكثرية نيابية. وإلى ذلك فقد حرصت سلطات الانتداب تنفيذاً لسياستها المتصلة بالتمييز بين الطوائف والمناطق، على حصر المراكز الحساسة وحتى الوزارات الحساسة إنمائياً بالطوائف أو المناطق التي تحتوي على أكثرية مؤيدة للانتداب. فالوزير الشيعي كان يؤتى به من منطقة جبيل ذات الأكثرية المارونية، وكان يتمثل بشخص المرحوم السيد أحمد الحسيني الذي لم يكن شديد المطالبة لمنطقته بالمشاريع التي كانت تتأمن على يد وزراء من الطائفة المارونية. وربما كان اختيار رئيس الوزراء من خارج طرابلس أو بيروت أو صيدا يؤلف اتجاهاً مماثلاً، بحيث كان يؤتى بالأمير خالد شهاب من منطقة حاصبيا بشكل يكاد يؤلف تعييناً من

(1*) د. حسن الزين- لماذا فشل النظام البرلماني في لبنان؟- دار الفكر الحديث- بيروت- لبنان - ٢٠٠١- صفحة ٢٧/٢٩.

(2) Dr. Marcel Prélot : Droit constitutionnel et institutions politiques – (3e) édition – (Dalloz) – page 16 et qui ce suivre.

قبل المفوض السامي الفرنسي. ومعلوم أن الطائفة السنية تؤلف أيضاً أقلية في منطقة مرجعيون التابعة لها منطقة حاصبيا.

وبذلك لم يكن لدى الأمير خالد شهاب من الالتزامات الانتخابية ما يدفعه للمطالبة بمشاريع عمرانية لمنطقته الصغيرة من جنوب لبنان ذي الأكثرية الشيعية، البعيدة عن الكثافة السنية التي يمثلها في الشمال وبيروت.

ومن هذا المنطلق يجمع المؤرخون على القول بأن «الاحتلال الفرنسي قد جعل من لبنان مُصدِّعاً سياسياً واجتماعياً»(١*).

وعليه فلقد كان خوف أعضاء السلطة التنفيذية لا سيما رئيس الجمهورية من صلاحيات سلطات الانتداب فيما يتعلق بانتخاب وعزل رئيس الجمهورية، وتعيين رئيس الوزراء، كان هذا الخوف يجعل من أعضاء السلطة التنفيذية اللبنانية جميعاً أداة تحركها مصالح الانتداب وسياساته الداخلية والخارجية. ونذكر على سبيل المثال ما أدت إليه تلك الصلاحيات من عزل للرئيس شارل دباس و... وهكذا كانت صلاحيات أعضاء السلطة التنفيذية الاستنسابية محكومة بقيدين لا ثالث لهما، بصلاحيات رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية، بحيث يتمتع بسلطة مطلقة في تعيين الوزراء ورئيسهم وعزلهم وحل مجلس النواب من جهة، وبصلاحيات سلطات الانتداب المشابهة التي تشمل أيضاً رئيس الجمهورية نفسه، بحيث تتمكن من عزله عند الاقتضاء وحتى من توقيف الدستور.

كل هذا جعل النفوذ الفعلي بيد سلطات الانتداب بدءاً من المفوض السامي وانتهاءً بمستشاري المحافظات. وكان ذلك طبيعياً في ظل الصلاحيات التي يمنحها صك الانتداب لهذه السلطات من جهة، وفي ظل الصلاحيات التي منحتها النصوص الدستورية للسلطة التنفيذية وأعضائها من جهة أخرى.

ومن هذا المنطلق سوف نحاول إبراز بعض النماذج عن واقع المؤسسات الدستورية في عهد الرئاسات الثلاث التي توالت على رئاسة الجمهورية في ظل الانتداب، والتي تبرز هيمنة سلطات الانتداب على الواقع السياسي في البلاد، عبر تقييد سلطات المؤسسات الدستورية وصولاً إلى شل لكامل الحياة السياسية في البلاد عبر استخدام وسيلة «تعليق الدستور».

(١*) يراجع كتاب وضاح شرارة: «الأمة القلقة، العامليون والعصبية العاملية على عتبة الدولة اللبنانية»، ص ٣٥، وما يلي.

فعلى هذا الصعيد نذكر بتعاقب ثلاثة رموز سياسية على منصب رئاسة الجمهورية في البلاد، وهم: شارل دباس (من ١٩٢٦/٥/٢٦ إلى ١٩٣٤/١/١)، وإميل إدة (من ١٩٣٦/١/٣٠ إلى ١٩٤١/٤/٤)، والفرد نقاش (من ١٩٤١/٤/٩ إلى ١٩٤٣/٣/١٨).

• ففي خلال ولاية الرئيس «شارل دباس» الدستورية إلى حين تعليق العمل بالدستور في ١٩٣٢/٥/٩، تشكلت سبع (٧) حكومات، تعاون فيها مع أربعة رؤساء حكومة على النحو التالي:

- أوغست باشا أديب: حكومتان - إميل إده: حكومة واحدة
- بشارة خليل الخوري: ثلاث حكومات
- حبيب باشا السعد: حكومة واحدة

• وأما على صعيد تشكيل «الوزارة الرابعة»والتي كان يرأسها حبيب باشا السعد (١٩٢٨/٨/١٠ إلى ١٩٢٩/٥/١٠)، والتي تشكلت من عضوية كل من:

- حبيب باشا السعد (ماروني- جبل لبنان) .... رئيساً ووزيراً للمعارف العامة والصحة والإسعاف العام
- نجيب أبو صوّان (أقليات- بيروت) .... وزيراً للعدلية
- حسين الأحدب (سني- الشمال) .... وزيراً للأشغال العامة والزراعة والداخلية بالوكالة
- صبحي حيدر (شيعي- البقاع) .... وزيراً للمالية

•الوزيران أبو صوّان والأحدب من خارج أعضاء المجلس النيابي الأول (١٩٢٧-١٩٢٩) وبالرجوع إلى أسباب استقالة الحكومة آنفة الذكر، تبين أن النواب المرشحين عن محافظة جبل لبنان، لم يرق لهم أن يرأس حبيب باشا السعد حكومة الانتخابات التي كانت على الأبواب وهو يتزعم فيها قائمة من خصومهم فالتفّوا حول الشيخ محمد الجسر (رئيس مجلس النواب) وهذا بدوره أقنع المسيو «سولومياك» وكيل المفوض السامي بضرورة تنحّي حبيب باشا لأنه يساند الأمير فؤاد إرسلان خصم الانتداب...

«وقب» وكيل المفوض «باطه» عن وزارة الباشا وجاراه الرئيس الدباس ولم يتمسك بها فتزعزعت كراسيها وأخذ أكثر النواب يبحثون عن كيفية الخلاص منها، فحسَّ الباشا، وهو

السياسي القديم نبض المجلس واتضح له أن الأكثرية فقدت من يده، فلم ينتظر تكتل النواب عليه وقدم استقالته في ٨ آذار...[١*]

في تعيين حبيب باشا السعد رئيساً للجمهورية:

بعد أن قدم الرئيس الدبّاس استقالته في الأول من كانون الثاني سنة ١٩٣٤، أصدر المفوض السامي «دومارتيل» القرار رقم ٣ تاريخ ١٩٣٤/١/٢ بتعيين حبيب باشا السعد، رئيساً للجمهورية لمدة سنة، تبتدئ من التاريخ الذي يتم فيه انتخاب مجلس النواب لمكتبه النهائي. وقد تم ذلك فعلاً في ١٩٣٤/١/٣٠، ثم مددت ولايته سنة ثانية بموجب القرار رقم LR/٣٠٠، الصادر عن «دومارتيل» في ١٩٣٤/١٢/٣١[٢*].

- وأما خلال ولاية الرئيس إميل إدة (من ١٩٣٦/١/٣٠ إلى ١٩٤١/٤/٤) والذي انتُخب في ١٩٣٦/١/٢٠، في ظل الدستور الذي كان معلقاً آنذاك، وقد أعيد العمل به في ١٩٣٧/١/٤، ثم علق العمل بالدستور مرة ثانية في ١٩٣٩/٩/٢١، فلقد تشكلت ثماني حكومات، تعاون خلالها مع ثلاثة رؤساء حكومة على النحو التالي:

  - خير الدين الأحدب: خمس حكومات.
  - الأمير خالد شهاب: حكومة واحدة.
  - الدكتور عبد الله اليافي: حكومتان.

فعلى صعيد تشكيل حكومة الدكتور عبد الله اليافي الثانية (من ١٩٣٩/١/٢٢ إلى ١٩٣٩/٩/٢١) والتي تألفت من عضوية كل من:

- عبد الله اليافي (سني- بيروت) .... رئيساً لمجلس الوزراء ووزيراً للعدلية.
- حبيب أبو شهلا (ر.أرثوذكس- بيروت) .... وزيراً للداخلية ويكلف بالدفاع الوطني والشؤون الخارجية.
- موسى نمور (ماروني- البقاع) .... وزيراً للمالية.
- غبريال خبّاز (ر. كاثوليك- بيروت) .... وزيراً للأشغال العامة والاقتصاد الوطني

(١*) الرائد ماجد ماجد - تاريخ الحكومات اللبنانية (١٩٢٦-١٩٩٦)- التأليف، الثقة، الاستقالة- الطبعة الأولى-١٩٩٧- ص٢١/٢٢. نقلاً منه عن بشارة الخوري - الجزء الأول- ص ١٦٢ و ١٦٤.

(٢*) الرائد ماجد ماجد- المرجع ذاته- ص ٢٧.

- روكز أبو ناضر (ماروني- جبل لبنان) .... وزيراً للتربية الوطنية والصحة والإسعاف العام
- إبراهيم حيدر (شيعي- البقاع) .... وزيراً للزراعة
- حكمت جنبلاط (درزي- جبل لبنان) .... وزيراً للبرق والبريد.

- حكومة من داخل أعضاء مجلس النواب الرابع بكامل أعضائها.

- ألقي البيان الوزاري في المجلس النيابي في جلسة ١٩٣٩/١/٢٤، ونالت الحكومة الثقة بأكثرية ٣٣ صوتاً ضد ٢١، وامتناع ٢، وغاب عن الجلسة ٦، ولم يشترك رئيس المجلس بالتصويت.

- لم تعد الحكومة قائمة بسبب تعليق العمل بالدستور في ١٩٣٩/٩/٢١.

تعليق العمل بالدستور:

بسبب قيام الحرب العالمية الثانية أصدر المفوض السامي «بيو» القرار رقم LR/٢٤٦٠، تاريخ ١٩٣٩/٩/٢١ علّق بموجبه الدستور وحل مجلس النواب القائم، كما أصدر القرار LR/٢٤٨ عيّن بموجبه السيد عبد الله بيهم أمين سر دولة، يعاونه مستشار فرنسي هو المسيو شوفلر، وبقي رئيس الجمهورية إميل إدة رئيساً، دون ممارسة صلاحياته الدستورية، لحين تقديم استقالته في ١٩٤١/٤/٤.

- وأما خلال ولاية الرئيس ألفرد نقّاش (من ١٩٤١/٤/٩ إلى ١٩٤٣/٣/١٨) فلقد عُيِّن القاضي ألفرد نقّاش رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة بموجب القرارين L.R/٨٠ و ٨١/ L.R الصادرين عن المفوض السامي «دانتز» وشكّل خلال ولايته مجلساً لوكلاء أمانة سر الدولة وحكومتين، وترأس الأولى السيد أحمد الداعوق، وترأس الثانية السيد سامي الصلح[*١].

وعلى هذا الأساس نكون من خلال استعراضنا لبعض النماذج الحية التي تشرح واقع المؤسسات الدستورية في ظل الانتداب الفرنسي، قد حاولنا أن نؤكد بل أن نجزم بالطبيعة الديكتاتورية للنظام السياسي اللبناني، بحيث كانت السلطات الثلاث تتجمع في يد حاكم واحد ألا وهو «المفوض السامي الفرنسي».

(*١) الرائد ماجد ماجد- المرجع ذاته - ص ٢٩، ٣٩، ٤٠ و ٤١.

المبحث الثالث: مجلس الوزراء في عهد الاستقلال أي في ظل صيغة الميثاق الوطني للعام ١٩٤٣

قبل التطرق إلى الحديث عن صلاحيات مجلس الوزراء في تلك الحقبة السياسية من عهد الاستقلال، فسوف نعمد إلى التركيز أولاً على الأسس والمرتكزات الدستورية التي تولدت في تلك الحقبة السياسية من عهد الاستقلال، والتي تتجلى بولادة «الميثاق الوطني» في العام ١٩٤٣ وإرسائه الطائفية كتسوية سياسية.

أولاً: ولادة الميثاق الوطني (١٩٤٣):

في إطار تعريف الميثاق، فإنه لم يدوّن بوثيقة رسمية مكتوبة. وأكثر من ذلك فإن مصطلح الميثاق الوطني لم يدخل قاموس الحياة السياسية اللبنانية إلاّ عام ١٩٤٤ مع الشيخ بشارة الخوري. وخلال السنوات الأولى التي أعقبت الاستقلال طبقت الحكومة مبادئه (الجلاء، الانضمام إلى جامعة الدول العربية وإلى هيئة الأمم المتحدة) دون الرجوع إليه، أو ذكره رسمياً. ولم يبدأ الجدل حول الميثاق ومضمونه وغاياته إلاّ عام ١٩٥٧ ليصل إلى ذروته عام ١٩٥٨. وعلى هذا الأساس يمكننا القول بأن الميثاق الوطني «لم يكن مجرد تسوية سياسية ظرفية بين زعيمين سياسيين، بل صيغة وطنية لبنانية ولدت ابتداءً من الثلاثينات نتيجة لمجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتبناها الشيخ بشارة الخوري ورياض الصلح، فور وصولهما إلى السلطة عام ١٩٤٣، بموافقة الحركة الوطنية في سوريا وبدعم من ممثل الحكومة البريطانية، وأجمع عليها اللبنانيون خلال معركة الاستقلال»[١].

«وعليه فإنه ما من موضوع أثار الجدل في الأوساط السياسية اللبنانية، وخاصة في الأزمات الوطنية، بقدر ما أثاره الميثاق الوطني. ويرتبط هذا الجدل حول تحديد مضمون الميثاق الوطني وعلاقته بالصيغة الطائفية والدستور بالظروف التي أدت إلى نشأته، كما يرتبط بغموض الميثاق الوطني، الذي لم يدوّن في نصوص وضعية واضحة، مما أفسح المجال للاجتهادات السياسية حول طبيعته ومضمونه»[٢].

فلقد عرّف النائب «يوسف سالم»، وهو أحد الشخصيات التي شاركت بفاعلية في الحياة السياسية في هذه الحقبة من التاريخ، عرّف بالميثاق الوطني، فقال: «إنه "دستور غير مكتوب". إنه عهد شرف بين الفريقين اللذين يتألف منهما شعب لبنان: الفريق المسيحي

---

(١) د. زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني- نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية- مرجع سابق- ص ٢٢٩.

(٢) د. زهير شكر- المرجع ذاته- ص ٢٤٩و٢٥٠.

والفريق المسلم... والذي أوصى بالميثاق الوطني، هو الشعب اللبناني بأسره، ولم يصنعه رجل واحد أو رجال معدودون، بل صنعه اللبنانيون جميعاً إيماناً منهم بأنه المحور الذي يلتقون حوله والسبيل الوحيد إلى الهدف الأسمى: الاستقلال» (*1). واعتبر السيد سالم أنّ: «الميثاق الوطني جسّده ورمز إليه رجلان هما: بشارة الخوري، المسيحي الماروني، ورياض الصلح المسلم السني»(*2).

النبذة الأولى: المصادر الأساسية للميثاق

أزمة الاندماج في الكيان اللبناني المعلن في العام ١٩٢٠ عند الفريق المسلم انطلقت من اعتبارات عقائدية وسياسية واقتصادية. ودلائل رفض الاندماج ظهرت في مقاطعة الانتخابات التي أجريت في العام ١٩٢٢، وفي تكوين جمعية سرية هدفها القضاء على كل مسلم يتعامل مع فرنسا ونفذت هذه الجمعية في ٧ نيسان ١٩٢٢ حكم الإعدام بمدير الداخلية «أسعد خورشيد». كما ظهرت في تمسكهم الشديد بالوحدة مع سوريا ورفضهم المزدوج للانتداب الفرنسي، ولدولة يدّعي المسيحيون فيها بتفوقهم وتمايزهم. وكانت مشاركتهم في ثورة ١٩٢٥ ورفض الإجابة على أسئلة الدستور (١٩٢٦) تشكل استمراراً لهذا الرفض. غير أن الفترة الممتدة من ١٩٢٦ إلى ١٩٣٦ شهدت تحولاً بطيئاً نحو الاعتدال عند هذا الفريق تجسد بمشاركتهم بوظائف الدولة، وبمساهمتهم في دعم الشيخ محمد الجسر المرشح لرئاسة الجمهورية، بالإضافة إلى وقوفهم موقفاً معتدلاً من الكيان لا سيما بعد توقيع اتفاقية ١٩٣٦ من قبل السوريين واللبنانيين، حيث وجد قسم من هذا الفريق أن التوقيع السوري يعني تخلي الأم عن وليدها، والتوقيع اللبناني يؤكد على قيامة هذا الكيان. ورغم ذلك استمر فريق من أنصار الوحدة مع سوريا في رفضهم للانتداب وللكيان الجديد طوال الفترة الممتدة من ١٩٣٦ حتى ١٩٤٣. وقابل هذا الفريق الإسلامي المتشدد، فريق مثّل المسيحيّين المتشدّدين. وإذا كان السنة يمثلون طليعـــة الفريق الرافض للاندماج وللانتداب، فالموارنة يمثّلون طليعة المتعلّقين بالكيان وبحماية الأم الحنون له. فمنذ اليوم الأول لإعلان دولة لبنان الكبير شعر الموارنة بحقهم بالهيمنة على الكيان الجديد وتسيير مرافقه والدفاع عنه بمؤازرة فرنسية تحميه من الحركات القومية وسط هذا العالم الإسلامي الكبير. وتجلت هذه الدفاعات في أكثر من موقع وموقف. وقد لاحظنا الموقف الماروني من الانتداب كلما حاول الاقتراب من الفريق المسلم ولا حاجة

(*1) يوسف سالم، ٥٠ سنة مع الناس- دار النهار للنشر- بيروت - ١٩٧٥- ص ١٥٣، ١٥٤.

(*2) يوسف سالم، المرجع ذاته، ص ١٥٤.

لنا إلى تكراره الآن. ويستمر هذا الفريق بهذه التوجهات السياسية بعد تكريس الكيان اللبناني وولادة دستور ١٩٢٦ وإقرار المجلس النيابي لمعاهدة ١٩٣٦. وكان اقترابه من الفريق المسلم ومن سورية كلما ضعفت حرارة المطالبة بالأقضية الأربعة، حتى إذا ارتفعت بعُد عنه وتقرّب إلى الانتداب.

ووسط هذين الاتجاهين المتناقضين، الاتجاه الإسلامي الوحدوي والعروبي، والاتجاه المسيحي اللبناني تكون اتجاه ثالث عند اللبنانيين وهو اتجاه أو بالأحرى تيار معتدل بدأت ملامحه بالظهور في العامين ١٩٢٨ و ١٩٣٢. هذا التيار المعتدل راح يبحث عن حل وسط بين الاتجاهين، حوى شخصيات سياسية مسيحية معتدلة رافضة للانتداب على رأسها البطرك عريضة ومن رجالاتها ميشال زكور ويوسف السودا، وشخصيات إسلامية تتسم بالاعتدال مثل: الشيخ محمد الجسر، عمر الداعوق، وخير الدين الأحدب. شخصيات هذا التيار ساندتها في توجهها بعض الأحزاب والقوى السياسية فأحدثت تلاقياً فكرياً، نتج عنه تبدل في التشدّد الإسلامي المسيحي. وكان لا بد من التلاقي على تنسيق المواقف بعد تلاقي الأفكار. من هنا كانت المؤتمرات الوطنية في بيروت وبكركي (عام ١٩٤١)[*١] اللبنة الأولى في رسم خطوط المستقبل السياسي للبنان. فما كاد يطل العام ١٩٤٣ حتى اشتد ساعد هذا التيار على حساب التيارين المتناقضين والمتطرفين طائفياً، وتغلب الشعور الوطني عند الفريقين على الشعور الطائفي وجاءت المناداة بالاستقلال من المسيحي والمسلم متجاوبة مع هذا الشعور. ونتج عنه تجاذب الفريقين ولادة الميثاق الوطني. الولادة السريعة هذه تحرّك في أعماقنا التساؤلات عمّ إذا كانت بعد حمل طبيعي يسمح للمولود بالحياة والعيش؟ لا سيما وأننا لاحظنا أن تنابذ اللبنانيين رغم التحولات بقي يذرّ قرنه إلى العام ١٩٤٢ يوم لقاء مصر. لم يتهم الشيخ بشارة الخوري في حينه أخصامه السياسيين بعد الاجتماع بأنه «خان القضية اللبنانية وباع لبنان للعرب والإنكليز» فما الذي حدث بين هذا الخريف وخريف ١٩٤٣، لكي يجد اللبنانيون أنفسهم، مسلمين ومسيحيّين، عروبيين ولبنانيين، ملتقين في تيار وطني واحد يدفع بهم نحو الاستقلال التام ويوفق بينهم في نظرتهم إلى المصير الوطني في إطار صيغة جديدة هي الميثاق[*٢].

(*١) د. زهير شكر– المرجع ذاته– ص ٢٣٧.

(*٢) د. باسم الجسر–ميثاق ١٩٤٣– لماذا كان وهل سقط؟– دار النهار– بيروت ١٩٧٨–ص ٩٢.

وبغية الرد على هذه التساؤلات لا بد من استعراض التطورات التي يمكن تبويبها على الشكل التالي:

أ- **المصدر التاريخي للميثاق:** يتوافق المسيحيون والمسلمون في تطلعاتهم إلى التاريخ ويعتبرون أن تجلي وحدتهم الوطنية التي انبثق عنها ميثاقهم الوطني امتداداً للكيانية الأولى يوم توحدت الطوائف تحت ظلال أميرها «فخر الدين» متحدية الإمبراطورية العثمانية بتشكيلها أول حركة رائدة للاستقلال في العالم العربي. كذلك من استمرارية هذه الوحدة أيام الأمير بشير والتحالف مع «محمد علي» للغاية ذاتها. وهي مقدمة للكيانية الثانية للبنان أيام عهد المتصرفية الذي ترسخت فيه طموحات اللبنانيين بالاستقلال والعيش المشترك بين الطوائف. ولم يكن إعلان دولة لبنان الكبير في العام ١٩٢٠، واستمرار نضالهم طوال عهد الانتداب إلا تعبيراً عن توقهم للاستقلال والتفاهم على ما يُباعد بين طوائفهم والدلالة على ذلك نضالات رجالات الفريقين (محمد الجسر، عمر الداعوق، خير الدين الأحدب، رياض الصلح... وميشال زكور، داود عمون، يوسف الخازن، البطرك عريضة، بشارة الخوري..) من أجل الاستقلال وإرساء قواعده فالميثاق إذن وعلى حد وصف «كمال جنبلاط» ألف بين الفكرة اللبنانية والفكرة العربية[1]. إنه باختصار نهاية المطاف لتاريخ طويل من الكفاح والجهاد.

ب- **الواقع اللبناني:** يمكننا استنتاج المصدر الثاني غير المباشر للميثاق من الواقع اللبناني السياسي والاجتماعي والاقتصادي والدستوري[2]. فمن خلال تطور وتعاقب الأحداث التي مر بها ارتسمت صورة صيغة سياسية فيها تسوية وحلول للمشاكل العالقة بين المسلمين والمسيحيين. وتجسدت الصورة إلى واقع على يد الرجلين بشارة الخوري ورياض الصلح في العام ١٩٤٣. وعليه يكون الميثاق قد استقى مقوّمات الحياة من تطور البنية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ومن إرادة التعايش بين الطوائف. هذه الإرادة التي بلورتها هجرة الموارنة نحو أواسط جبل لبنان وجنوبه، المناطق المأهولة بالشيعة والدروز، ومن الحياة المشتركة التي لم تعرف الطائفية أيام فخر الدين وبشير، ومن العاميات التي شهدتها الساحة اللبنانية، ومما شهدته في القرن العشرين من وحدة المصير يوم وحدت مشانق جمال باشا بين اللبنانيين دون تفرقة أو تمييز. ولم يكن تعديل الدستور (١٩٤٣) وانبثاق الميثاق إلا تتويجاً

---

(١) د. باسم الجسر – المرجع ذاته – ص ١٢٣.

(٢) د. زهير شكر – المرجع ذاته – «العوامل السياسية والدستورية» – ص ٢٣٢.

لهذا التطور. ومن منظور آخر إن الواقع اللبناني وما عرفه من سياسة استعمارية أيام الانتداب تعمل لمصلحة الرساميل الفرنسية على حساب البورجوازية الإسلامية والمسيحية. هذه البورجوازية قد تنامت جذورها منذ العام ١٩٢٠ من جراء تجارتها مع البلاد العربية واصطدمت بالمنافسة لها، فتوحدت تطلعاتها وازدادت أعداد المؤمنين بعدم الرجوع إلى المتصرفية التي تسببت بوفاة ثلث سكان الجبل جوعاً، كما تكاثرت أعداد المقلعين عن فكرة الوحدة مع سوريا. لذا لم يكن مستغرباً على الإطلاق اشتداد الدعوة إلى الاستقلال وإيجاد صيغة مشاركة توحّد الطوائف فكانت ولادة الميثاق.

ج- المصادر المدوّنة للميثاق:

رأينا أن مؤتمرات وطنية ظهرت على الساحة اللبنانية اعتباراً من العام ١٩٤١. وتناولت الأحداث لتؤكد على ترسيخ توجهات هذه المؤتمرات. وكان العام ١٩٤٣ غنياً بهذه المعطيات. إنتخابات نيابية إلى تشكيل حكومة وطنية تمثّل الطوائف الست الكبرى إلى تعديلات الدستور وما عقبها، جميعها جاءت تصب في خانة وحدة اللبنانيين وتآلفهم. ومن هنا يمكن اعتبار أحداث ١٩٤٣ أهم مصدر للميثاق ولعلّ خير معبّر عن هذه الأحداث رجالات الحكم، فهم أصحاب الدار وهم أدرى بالذي فيه. من هنا ضرورة البحث في التصاريح والبيانات التي صدرت عنهم، فهي مرتكزات لبناء دولة الاستقلال، وهي مصدر من مصادر الميثاق الوطني الذي سيشيّد عليه لبنان الغد. ولما كانت هذه التصاريح متعدّدة ولا مجال لحصرها في هذه العجالة سنكتفي بالإشارة إلى ما صدر عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزارة في هذا الحين، كونها في رأينا تفي بالغرض المنشود. وأول هذه التصريحات هي خطاب الرئيس بشارة الخوري في مجلس النواب في ٢١ أيلول ١٩٤٣ تلاها مجموع الخطب التي ألقاها في مناسبات متعددة والمقابلة التي أجراها معه المؤرخ اللبناني يوسف إبراهيم يزبك عام ١٩٦٠[(١)]. وثانيها البيان الوزاري الذي ألقاه رئيس الحكومة رياض الصلح والذي على أساسه طلب الثقة من المجلس النيابي في جلسة ٧ تشرين الأول ١٩٤٣. إن هذه المدونات بما حملته من تخطيطات لبناء المستقبل وبما تضمنته من مبادئ وأفكار اتفق عليها بشارة الخوري ورياض الصلح وأجمع عليها ممثلو الطوائف الست في مجلس الوزراء ونالت إجماع المجلس النيابي، هي في نظر الكثير من اللبنانيين مصدر أساسي للميثاق الوطني.

---

(١) الأسبوع العربي – بيروت – العدد ٦٦ – ١٢ أيلول ١٩٦٠.

النبذة الثانية: محتوى الميثاق

اتخذت التسوية بين الحاكم والمحكوم سمة اللجوء إليها في الأزمات الحادة المنذرة بالتفسخ والانقسام. وكانت التسويات تتخذ بشكل ميثاق أو اتفاق بين الفرقاء المتنازعين وحدثت مثل هذه التسويات في مناسبات تاريخية متعددة، انتهت غالباً بولادة ميثاق سوّى الصراع بين الحاكم والحركات الشعبية تحدّدت بموجبه مجالات الطبقات الاجتماعية، والجماعة الاقتصادية، والطوائف الوراثية، أو غيرها من الجماعات الضاغطة. وإما إلى اتفاق أرسى التناقضات على قواعد متفق على حلولها اتفاقاً مشتركاً عملت على إدماج الشعب في كل سياسي واحد. وعن الحالتين صدرت قاعدة دستورية درجت على تطبيقها الدول واعتبرتها القانون الأعلى الذي أقسم الحاكم والمحكوم العيش تحت ظلاله، فهي تمثّل إرادة الشعب وهي تشكل رمز الوحدة الوطنية. وتجسدت هذه القاعدة الدستورية سواء أكانت صادرة عن ميثاق أو اتفاق بوثيقة مكتوبة كما هي في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا واستراليا وسواهم، أو عرفية هي الحال فيما نحن بصدد دراسته. ننتهي إلى القول إن الميثاق الوطني ليس بوثيقة مكتوبة مدوّنة إنما قاعدة دستورية عرفية اتفق عليها فهو لم يُصنع من قبل شخص أو هيئة، ورأينا أن مصـــادره ملخص لتطورات تاريخية اجتماعية وسياسية واقتصادية. وإذا لم يكن الميثاق وثيقة مدونة فما الذي حدث في العام ١٩٤٣ ليستحق تسمية الميثاق؟ الحقيقة أن ما جرى انطلاقاً مما ورد أعلاه، ميثاق توافق عليه اللبنانيون للتخلص من الحاكم المتمثّل بالانتداب وإنشاء وطن ودولة مستقلة، واتفاق بين رجلين عملا على إرساء قواعد للحكم تعمل على إلغاء تنابذ الطوائف اللبنانية وتقاربها لتعيش في كلٍّ سياسي واحد. ومثّل الرجل الأوّل طائفته المارونية ذات الأكثرية المسيحية والثاني الطائفة السنيّة ذات الصدارة بين الطوائف الإسلامية الثلاث. وبهذا المعنى يصبح حدث ١٩٤٣ جامع بين المصطلحين «الميثاق» و«الاتفاق»، وأن غلبة التسمية الأولى على الثانية مبنية على ركائز المودّة بين اللبنانيين فلا حاجة به إلى تدوين.

غير أن ولادة الميثاق تثير بوجهنا التساؤل عن مبرِّرات تواجده، لا سيّما وأن ولادة الدستور كانت منذ العام ١٩٢٦، قد وضعت قواعد الحكم في لبنان. فهل كانت هذه القواعد غير كافية للغرض وجاء الميثاق ليتمّم النقص؟ وفي محاولة الرد على هذا السؤال يرى الدكتور «منوال يونس» أن ما جاء من تطلعات لبنانية في الدستور فهو مختصر ومبهم إلى حد يحتاج إلى صيغة تطبيقيّة. لقد حاول رجال عام ١٩٤٣، وفي مقدمتهم الرئيسان بشارة

الخوري ورياض الصلح، أن يضعوا هذه الصيغة التطبيقية التي افتقر إليها الدستور[١]. أما الدكتور «رياض الصمد»، فأبدى وجهة نظر مغايرة في تحديده للمصادر الدستورية التي يقوم عليها النظام اللبناني، إذ اعتبر ولادة الدستور المكتوب في العام ١٩٢٦ تعود إلى تأثر لبنان بدولة الانتداب. أما عندما بدأت نهاية النفوذ الفرنسي، وكادت أن تبدأ مرحلة النفوذ الإنكليزي، كان تأثر لبنان بالأسلوب الإنكليزي واعتماده منهج الدستور غير المكتوب، فكان الميثاق الوطني[٢] وإذا كان من الأهمية الرّد على هذا السؤال، فإن الأهم منه القول إن الميثاق أبصر النور. وإذا كان ذلك الميثاق، وتلك هي مبررات وجوده، فما هو محتواه الذي يشكّل القاعدة السياسية والوطنية للعبة الحكم في لبنان؟ يمكن استخلاص المبادئ الأساسية للميثاق الوطني من خطاب الرئيس بشارة الخوري في مجلس النواب، في ٢١ أيلول سنة ١٩٤٣، ومن البيان الوزاري الذي طلبت حكومة الرئيس رياض الصّلح ثقة المجلس على أساسه، في ٧ تشرين الأول من السنة نفسها. كما يمكن استخلاصها من مجموع خُطب الرئيس الخوري [٣] ، ومن المقابلة التي أجراها معه المؤرخ اللبناني يوسف إبراهيم يزبك عام ١٩٦٠، ونشرت في مجلة الأسبوع العربي [٤]ومن قراءة هذه النصوص نستنتج مجموعة أفكار يمكن تلخيصها في ثلاثة مبادئ أساسية:

١- لبنان دولة مستقلة تتمتع بسيادة غير منقوصة، على أساس المساواة التامة مع سائر دول العالم الأجنبية والعربية.

٢- لبنان وطن مشترك لكل اللبنانيين، دونما تمييز بين طوائفهم ومذاهبهم ودياناتهم. أما وظائف الدولة فتوزّع بالعدل بين الطوائف، وتراعى الكفاءة في الوظائف التقنية.

٣- لبنان ذو وجه عربي، لغته هي العربية، وهو يشكّل جزءاً لا يتجزّأ من العالم العربي، ويتعاون مع كل الدول، دون تمييز. وله طابعه الخاص. وعروبته لا تعني قطع العلاقات الثقافية والحضارية التي أقامها مع الغرب، فهذه العلاقات ساعدته على تحقيق التقدم الذي ينعم به.

---

(١) د. منوال يونس- قواعد النظام السياسي الأنسب للبنان- مركز الدراسات اللبنانية المتخصصة ص ٤٣.

(٢) د. رياض الصمد- الطائفية ولعبة الحكم في لبنان- ١٩٧٧-الطبعة الأولى آب ١٩٧٧- لم يذكر الناشر.

(٣) د. عصام سليمان- الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان- دار العلم للملايين- بيروت- لبنان -يناير ١٩٩١- ص ١٥٤ نقلاً عن بشارة الخوري- حقائق لبنانية- منشورات أوراق لبنانية- بيروت- ١٩٦١- الجزء الثاني -ص ٢٨٩-٢٩٩.

(٤) د. عصام سليمان- المرجع ذاته ص ١٥٤ نقلا عن مجلة الأسبوع العربي، بيروت، العدد ٦٦، ١٢ أيلول ١٩٦٠.

ويبدو من دراسة هذه المبادئ أن الميثاق الوطني هو ميثاق إصلاحي، قام على تسوية بين المسيحيين والمسلمين تخلّى بموجبها المسيحيون عن حماية الغرب وخاصة الفرنسية، كما تخلى المسلمون من جهة ثانية عن الوحدة مع سوريا، أي عن تذويب لبنان في كيان عربي واسع، وقبلوا الكيان اللبناني الجديد المستقل، على ألا يكون للاستعمار مقراً أو ممراً. أما أرضية هذا الرفض المزدوج فكانت فكرة الاستقلال. إن هذه المبادئ التي تضمّنها البيان الوزاري لحكومة رياض الصلح الأولى، وافق عليها مجلس النواب بالإجماع، فاكتسبت طابعاً وطنياً شاملاً.

النبذة الثالثة: تقييم الميثاق من حيث التطبيق في مختلف العهود الرئاسية:

لا شك أن الميثاق كان تسوية بين لاءتين: لا للحماية الغربية ولا للوحدة العربية. وهذا ما دفع الصحافي الكبير «جورج نقاش»إلى التعليق عليه بالقول:"إنّ سلبيتان لا تشكلان أمّة Deux négations ne font pas une nation بمعنى أنها لا يمكن أن تحقق الوحدة الوطنية بمعناها ومضمونها السياسي والاجتماعي والثقافي. ويحمّل جورج نقاش العهد الاستقلالي الأول المسؤولية الأساسية لإهمالها بناء المجتمع اللبناني الموحد الهوية والانتماء. ومسؤولية العهد الاستقلالي الأول والعهود الرئاسية اللاحقة هي في عدم التزامهم بالمرتكزات والأسس التي قام عليها الميثاق، بل وحتى في مخالفتهم وتجاهلهم لمضمونه وأهدافه. فطبّق الميثاق وشوّه محتواه وحمّل من قبل أكثرية الأحزاب والتيارات السياسية مسؤولية ما آلت إليها الأحداث في لبنان مع انفجار حرب ١٩٧٥. ولم يعد الاعتبار لميثاق ١٩٤٣ ولروحه إلاّ مع إقرار وثيقة الطائف التي أكدت موضوعين شغلا الحياة السياسية اللبنانية منذ الاستقلال بالرغم من أن ميثاق ١٩٤٣ أكدهما، على ما جاء في البيان الوزاري الأول للحكومة الاستقلالية وهما: عروبة لبنان ومسألة الانتماء العربي، على أن تعمل الحكومة والمؤسسات الدستورية على ترجمة هذا الانتماء بهدف تحقيق الانصهار الوطني وتركيز أسس اجتماعية وثقافية صلبة للنظام السياسي وإلغاء الطائفية السياسية والتي يجمع اللبنانيون على أنها تشكّل الآفة الأساسية التي تعيق تطور وتحديث ودمقرطة النظام السياسي اللبناني[1].

---

(١) د. زهير شكر- المرجع ذاته- ص ٢٦٤-٢٦٥.

ومن هذه الزاوية فلقد جاءت استنتاجات متناقضة في مضمونها وجوهرها، والتي تعتبر أن الميثاق قصر عن تحقيق الأهداف التي وضع من أجلها ولم يعمل لبناء لبنان الوطن، بل نُسج على منوال الانتداب إن لم يكن قبله. وأتى عملاً سلبياً أكثر منه إيجابياً لأنه يسعى لإبعاد أسباب الخلاف التي قد تسبّب ضياع الفرصة المؤاتية دون أن يُعنى بما من شأنه ضمان الاستقلال وبناؤه. وضع الميثاق كي لا نفقد فرصة الاستقلال ولم يُوضع كي نبني الاستقلال[1] ، والميثاق الوطني، في هذا المضمار، كان تسوية... فمن هذه الزاوية لا صفة التزامية للميثاق، كما لا صفة إلزامية له إلا لمن شاء هذا الالتزام أو ذاك الإلزام. ولعل أول من تحرّر من إلزاميته والتزاميته كان «عبد الحميد كرامي» الذي هاجمه وأهله،وفي تصريح لجريدة البيرق، دعا فيه إلى ميثاق جديد أسماه «ميثاق عبد الحميد كرامي لعام ١٩٤٩». وملخّص ما جاء فيه:

"١- الإقلاع عن التفكير بجعل لبنان وطناً لدين من الأديان".

"٢- الإقلاع عن التفكير بضم لبنان أو أي جزء منه إلى أية أقطار أخرى".

٣- «المساواة والعدل للجميع وبوجه الجميع».

٤- اعتراف الجميع وبدون استثناء «بأن حدود لبنان الحاضرة هي نهائية ومقدّسة»[2]. إلا أنه من ناحية أخرى فإننا نؤيّد ما ذهب به الدكتور زهير شكر في مؤلفه «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني» لجهة ما خصّ الميثاق بإيجابيات كبيرة، قد شكّلت بمجملها إحدى المرتكزات الأساسية لمشاريع الإصلاح السياسي في لبنان في مراحل مستقبلية مختلفة، إذ جاء ليقول: «بأننا نعتقد بأن الميثاق الوطني بهذا المفهوم، وهذا التفسير لمضمونه وأهدافه، شكّل أحد المرتكزات الأساسية لمشاريع الإصلاح السياسي التي طرحت في مراحل مختلفة من الحرب اللبنانية والتي صهرتها واستخلصت منها اتفاقية الطائف. فميثاق ١٩٤٣ يحسم عروبة لبنان ولو بشكل خجول ووفقاً لمعايير العروبة، في حينه ويحسم مسألة الكيان، وهذا ما فعلته مقدمة الدستور التي أُدخلت مع تعديل ١٩٩٠ والتي نصت على عروبة لبنان وعلى اعتباره وطناً سيداً ونهائياً.

ويحسم الدكتور زهير شكر الجدل القائم ليقول: «بأنه سيشكّل الالتزام أو عدمه

---

(١) جوزف مغيزل – لبنان والقضية العربية- منشورات عويدات – بيروت- لبنان- ١٩٥٩ – ص ١٢١.

(٢) د. مسعود ضاهر – لبنان الاستقلال، الصيغة والميثاق- دار المطبوعات الشرقية- الطبعة الثانية ١٩٨٤ – تفاصيل هذا الميثاق ص ٣٣٨.

بالميثاق الوطني بروحه ومضمونه، الأساس لدراسة وتقييم العهود الرئاسية، والأسباب التي أدّت إلى تفجير الصيغة، واهتزاز الوحدة الوطنية، ولو لفترة تاريخية قصيرة، لم تلبس أن تعود بعدها أكثر متانة بعد خروج العامل الإسرائيلي، أقلّه علناً من مسرح الأحداث اللبنانية، ومحاولته زرع الفتن الطائفية والتشكيك بميثاق الطائف، إن في بُعده الوطني والقومي (العلاقات اللبنانية–السورية) أو في بعده الميثاقي كمرتكز أولي لدولة المؤسسات[1].

ثانياً: الميثاق وإرساؤه الطائفية كتسوية سياسيّة:

إن إيراد نصوص طائفية في الدستور جاء ليخدم مصلحة الانتداب في الهيمنة على لبنان بدا أكثر تطلباً من الطائفيين من أبناء البلاد. والتأكيدات على ذلك كثيرة وواضحة في أكثر من موقع، ولعلّها كلها مستوحاة من قدم العلاقة الفرنسية اللبنانية المبنية على إيثار فئة دون الأخرى. وهكذا أغفل ما هو صالح للوطن وقدّم عليه ما هو صالح للطوائف حسب وجهة نظره ونظرة الطائفيين من أبناء البلاد ليسّهل من خلال ذلك النفاذ إلى لبنان والمشرق العربي. وفي هذا الصدد كتب «ساتو»حول الأعمال التي قام بها المفوض السامي سراي للحد من تدخل الكنيسة في شؤون الدولة، وأن تختفي الحزازات بين الموارنة والدروز والمسلمين وغيرهم من العناصر التي يتألف منها مجموع السكان. ولكن من المستحيل القضاء في بضع سنين على حالة استمرت لقرون. وعلى كل حال يقوم النفوذ الفرنسي في لبنان على علاقتهم القديمة مع الموارنة، وكذلك يعود إلى المؤسسات التعليمية والثقافية الأخرى التي يديرها الكهنة الفرنسيون والرهبان، ومن هنا يمكن القول بأن ما استنتجه «ساتو» وكتب فيه لم يغب عن بال الفرنسيين «لإخفاء» الحزازات بين الموارنة والدروز والمسلمين وغيرهم، ولم يتناسوا أن نفوذهم في لبنان يستند إلى «علاقتهم القديمة مع الموارنة». واتجهت سياستهم في هذين الاتجاهين، وعبّرت عن الآتي: الأول في الحرص على عدم إيراد نص يحدد «دين الدولة» أو ديانة رجال الحكم في الدستور. واختار «دي جوفنيل» شارل الدباس ليكون أول رئيس للجمهورية وهو من طائفة الروم الأرثوذكس، لأنه كان واضحاً أن مسألة تعيينه لا يمكن أن تُثير الحزازات عند المسلمين التي يمكن أن تظهر إذا كان رئيس الدولة مارونياً [2] وفي ٣١ أيّار ١٩٢٦ عُيّن أوغست أديب (ماروني) رئيساً للحكومة.

---

(١) د. زهير شكر– المرجع ذاته– ص ٢٦٦.

(٢) تشير إلى أن الكنيسة في هذه الأثناء نظمت حملة دعائية هدفها ترشيح «نجيب ملحم»لمنصب رئيس الجمهورية.

وعن الاتجاه الثاني كتعبير عن استمرارية علاقتهم مع الموارنة لجأت سلطة الانتداب إلى تعليق الدستور وإبطال عملية الإنتخاب بعد تلمُسها جدية ترشيح الشيخ محمد الجسر لرئاسة الجمهورية في العام ١٩٣٢. وبقيت التناقضات تتجاذب اللبنانيين إبّان هذه الفترة فترة ما بعد الدستور. ولكن لا بد من إيجاد صيغة تعمل على تماس الخطّين وتوحّد اتجاههما. وجاءت الظروف المؤاتية في العام ١٩٤٣، فتحققت الرؤيا المشتركة بين المسيحيين والمسلمين ونتج عنها الصيغة اللبنانية، التي أبقت المادة ٩٥ من الدستور، وأقرّت توزيع الرئاسات الثلاث كعرف دستوري في إطار من التوازن بين الطوائف الثلاث الكبرى (الموارنة، الشيعة، والسنة). وعليه يكون الميثاق جاء ليكرّس ما جاء في الدستور من تكريس للنظام الطائفي. وفي هذا الصدد قال الشيخ بيار جميل بعد أن أكّد على اعتبار لبنان وطناً نهائياً سيّداً مستقلاً «إن المحافظة على مبدأ التمثيل الطائفي على مستوى مؤسّسات الدولة الجديدة المستقلة، كان أحد أساسين قام عليهما ميثاق ١٩٤٣»(١).

أما بالنسبة لتوزيع الرئاسات الثلاث فإننا نلاحظ اعتباراً من العام ١٩٤٣ ثباتاً في توزيعها على الطوائف الثلاث الكبرى. وبعد أن كانت رئاسة الجمهورية غير محتكرة لطائفة دون الأخرى طوال عهد الانتداب وتولاّها الرؤساء: شارل دبّاس وبترو طراد (أرثوذكس) وحبيب باشا السعد وإميل إدة وألفرد نقّاش (موارنة) وأيوب ثابت (بروتستانتي)، وكاد إدراكها رجل مسلم بمباركة مارونية (١٩٣٢). هذا المنصب تكرّس بعد العام ١٩٤٣ للطائفة المارونية، كما تكرّس منصب رئاسة الوزارة للسنّة. وكان قد تولاّها منذ العام ١٩٢٦ كل من الرؤساء: أوغست أديب، بشارة الخوري، حبيب باشا السعد، إميل إدّه، الفرد نقاش (موارنة)، شارل دباس وبترو طراد(أرثوذكس)، أيوب ثابت (بروتستانتي) وخير الدين الأحدب، خالد شهاب، عبد الله اليافي، سامي الصلح، ورياض الصلح (سنة).

أما رئاسة المجلس فتتالى عليها الرؤساء من ١٩٢٠حتى ١٩٤٧: داوود عمون، حبيب باشا السعد، نعوم لبكي، إميل إدّه، موسى نمّور(موارنة)، محمد الجسر وخالد شهاب (سنّة)، شارل دباس، بترو طراد وحبيب أبو شهلا (أرثوذكس) وصبري حمادة (شيعي).

يستدل من ذلك أن التمثيل الطائفي بات تقليداً ثابتاً في النظام السياسي اللبناني وقد بدا مارونياً سنيّاً وانضمّ إلى هذا الثبات منذ العام ١٩٤٧ تمثيل الطائفة الشيعية بإسناد رئاسة

---

(١) جريدة العمل يوم ٢١/١١/١٩٦٩.

المجلس لها. وهذا إن دلّ على شيء إنما يدل على أن الديمومة والثبات في توزيع الرئاسات كانت بيد السلطة الانتدابية، أما بعد الاستقلال فأصبح وبفضل الميثاق بيد الطائفة. وهكذا يكون الميثاق وبما احتواه، استمرار للبنان الطائفي القديم المتجسّد في دستور ١٩٢٦، وديمومة في توزيع المغانم على الطوائف لإخفاء تناقضاتها باسم الصيغة، مع فارق بين قديم كان فيه لبنان غير محرّر وأصبح الآن سيّداً حرّاً مستقلاً. وتنتّج عن توزيع المغانم هذا حق الطوائف في التمثيل والتوازن والامتياز الطائفي في ممارسة الحكم[١]، لتكون شريكة في التوزيعة من أسفل الهرم إلى ذروته، وهو ما اتفق على تسميته باللغة السياسيّة بنظام «المشاركة الطائفية[٢]» «ويؤكّد الدكتور أدمون ربّاط على طائفية الميثاق الوطني، فالميثاق بطبيعته النفسية وظروفه التاريخية كان تسوية طائفية، تسوية على المشاركة النسبية في الحكم والإدارة». والحق أن عهد الاستقلال قد حمل في طياته، ولأنه قد انبثق من هذا الميثاق الطائفي الذي وصف بالوطني، محرّكات حتمية ضمنية نحو مزيد من الطائفية»[٣].

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن الدكتور «زهير شكر» قد أسهب في ذكر الدراسات البحثية والتحليليّة التي تناولت الميثاق لجهة مضمونه ودوره على الصعيد الوطني والسياسي العام والتي تعبّر بنظره عن أربع تيارات سياسية:

١- دراسة كمال الحاج التنظيرية والتي تنطلق من فرضيّة أهمية الميثاق الوطني في بناء الأمة اللبنانية وعنوانها «فلسفة الميثاق الوطني». يشكل كتاب الأستاذ الجامعي والمفكّر كمال الحاج محاولة فلسفية أكثر منها سياسية اجتماعية تنظيرية للقومية اللبنانية تقوم على أساس الجمع بين الديانتين المسيحية والإسلامية. والدكتور كمال الحاج اعتبر أن الميثاق الوطني وضع الأطر السياسية والمرتكزات الضرورية لبناء دولة طائفية عادلة. وهو يرى أن الممارسة السياسية من مختلف الزعامات السياسية لم ترق إلى المستوى وإلى الأسس والمعايير التي وضعها الميثاق الوطني. ولعلّ الدكتور كمال الحاج من الأوائل الذين دعوا

---

(١) د. باسم الجسر، ميثاق ١٩٤٣، المرجع ذاته، ص ١٥٦ تميّز بين التمثيل الطائفي: الذي يقضي بأن تكون كل طائفة ممثلة في المجلس النيابي وفي الإدارة. والتوازن الطائفي: الذي يقضي بأن يجري توزيع عدد الوظائف وفقاً للنسبة العددية لكل طائفة. والامتياز الطائفي: الذي يحصر الرئاسات الثلاث الأولى بالطوائف المارونية والسنية والشيعية، والذي يعطي المسيحيين نسبة في المجلس النيابي أكثر من النسبة المعطاة للمسلمين (٥/٦).

(٢) د. زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني- الجزء الثاني- النظام السياسي والدستوري في لبنان- مرجع سابق- ص ٢٦٢. راجع أيضاً د. مسعود ضاهر- الصيغة والميثاق- مرجع سابق- ص ٣٣٦.

(٣) نقلاً عن د. زهير شكر- المرجع ذاته -ص ٢٦٣.

إلى ديمقراطية توافقية طائفية ترتكز على قاعدتين متناقضتين:

أ- اعتماد الطائفية السياسية في صيغة الحكم ومشاركة الطوائف مشاركة عادلة في صياغة القرار السياسي وتحديد القواعد التي تجذّر «الطائفية البناءة» كضمانة لوجود وكيانية واستقلالية وكرامة مختلف الطوائف اللبنانية.

ب-إلغاء الروح الطائفية في ممارسة شؤون الإدارة والقضاء. وإحلال قواعد الكفاءة والمبادرة ولو على أساس المناصفة الطائفية. بدل المحسوبية المنفعيّة والولاء للزعامات الإقطاعية.

٢- النظرية القائلة بأن النظام السياسي الطائفي الذي صاغه الميثاق الوطني مع دولة الاستقلال خلق حيوية ونشاطاً للعمل السياسي، ديمقراطية متميّزة وخاصة جمعت ما بين التنافس بين الزعماء وصراعاتهم على السلطة واحترام حقوق الطوائف السياسية والثقافية والدينية المتميّزة مما أتاح هامشاً كبيراً من الحرية والممارسة الديمقراطية.

٣- دراسة الدكتور «مسعود ضاهر» وهي تشكل نموذجاً لدراسات مثقفي اليسار الذين يحمّلون الميثاق الوطني مسؤولية انهيار الدولة عام ١٩٧٥. وهذه الدراسات تعتبر أن الميثاق الوطني شكّل فرصة ملائمة للإقطاع السياسي وللزعامات السياسية التقليدية لكي تحكم قبضتها على مقاليد السلطة بحجّة الدفاع عن حقوق الطوائف التي نظمها الميثاق الوطني. ويحمّل د.مسعود ضاهر الميثاق مسؤولية الانفجارات اللاحقة التي تتابعت في لبنان لأنه تضمّـــن بذور التناقضات الطائفية الموجودة في لبنان.

٤- دراسة الدكتور باسم الجسر بعنوان «الميثاق الوطني»: لماذا كان وهل سقط. وهي تشكل نموذجاً رائداً للتحليل الليبرالي والموضوعي وتركّز على أبعاد الميثاق الوطني الوطنية والسياسية نافية وجود بُعد طائفي له، مميّزاً بينه وبين صيغ الحكم الطائفية التي تعود إلى نظام القائمقاميتين[١*].

الفقرة الثانية: حدود دور مجلس الوزراء في القانون والممارسة

المبحث الأول: حدود دور مجلس الوزراء في القانون

إن الدستور اللبناني مستمد من دستور فرنسا الجمهورية الثالثة (١٨٧٥). وقد وضع في الأصل باللغة الفرنسية ثم ترجم ونوقش في المجلس التمثيلي بين ١٩ و ٢٢ أيـــار

(١*) د. زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية - مرجع سابق- ص ٢٦٦، ٢٦٧، ٢٦٨، ٢٦٩.

سنة ١٩٢٦ وأذيع في ٢٣ منه.

وعليه فإن التشابه بين دستور ١٩٢٦ في لبنان والقوانين الدستورية لعام ١٨٧٥ في فرنسا، يكمن في اعتماد النظام الجمهوري البرلماني، من جهة، وفي تحديد العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على الأسس نفسها، من جهة ثانية.

والسؤال الذي يُطرح في هذا الإطار يتمحور حول ماهية النظام البرلماني ودعائمه كنظام سياسي ودستوري معتمد في ظل دستور الجمهورية اللبنانية الأولى (١٩٢٦)؟؟ إذاً نبدأ أولاً بتعريف النظام البرلماني ومن ثم ننتقل إلى تحديد الدعائم الأساسية التي يقوم عليها هذا النظام.

ففي إطار تعريف النظام البرلماني (Le régime parlementaire)، كما عرّفه الدكتور أنور الخطيب في «مجموعته الدستورية» بأنه: «هو إحدى صور النظام التمثيلي. وإنه لمن الخطأ الظن أنه حيثما يقوم برلمان يكون ثمة «نظام برلماني». ففي الولايات المتحدة مثلاً، برلمان قوي باختصاصاته وباستقلاله عن السلطة التنفيذية، هو الكونغرس المؤلف من مجلس الشيوخ ومجلس الممثلين، ومع ذلك لا يُسمّى نظام الحكم الأميركي نظاماً برلمانياً بل هو نظام نموذجي للأنظمة الرئاسية في العالم»(1).

ومن جهة أخرى يمكن تعريف النظام البرلماني بأنه: «النظام الذي يقوم على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية»، والتوازن في هذا الإطار – لا يعني المساواة المطلقة بين السلطتين، إنما إمكانية هيمنة سلطة على سلطة أخرى، وإنما في هذه الحالة يظهر التوازن من خلال امتلاك السلطة الأخرى «المهيمن عليها» لوسائل التأثير الفعّالة التي تمكنها من مواجهة الضغط المُمارس من قبل السلطة المهيمنة.

ويمكننا في هذا المجال الاستشهاد بالتعريف الفرنسي التالي:

- Le régime parlementaire assure l'équilibre des pouvoirs en établissant entre eux des relations qui leur permettent d'agir réciproquement l'un sur l'autre(2).

النظام البرلماني يقوم على التوازن بين السلطات، بحيث يوطِّد فيما بينها علاقات تسمح بالتأثير المتبادل لإحداها على الأخرى.

---

(١) د. أنور الخطيب – مرجع سابق – ص ٧١ و ٧٢.

(2) - Georges Burdeau, François Hamon, Michel Troper : "Droit constitutionnel".
- Librairie Générale de droit et de jurisprudence- paris- 23e Edition- 1993.
- "Les rapports entre les pouvoirs"- page 588.

وبالانتقال إلى تحديد الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني، فإنها تتلخّص بثلاث دعائم رئيسية هي:

أ- المجلس المنتخب، أو البرلمان، الذي قد يتألّف من مجلسين أو من مجلس واحد.

ب- رئيس الدولة، ملكاً كان أو رئيس جمهورية، الذي يتمتّع بحصانة تجعله غير مسؤول سياسياً.

ج- الوزارة، المتضامنة بين أعضائها في مجلسها الوزاري، والمسؤولة أمام البرلمان، عن أعمالها وأعمال أعضائها الوزراء.

فالنظام البرلماني يؤلف شكلاً خاصاً ودقيقاً من النظام التمثيلي الديمقراطي، ويتميز بخاصية لا تتصف بها سائر الأنظمة الدستورية، وهي أن الحكم في النظام البرلماني يكون منبثقاً عن تعاون وثيق، بين برلمان منتخب وبين رئيس دولة غير مسؤول، وذلك بواسطة الحكومة المسؤولة، التي هيّ بمثابة لولب الحركة في البرلمانية (أي النظام البرلماني)[١].

فالخاصيّة الجوهريّة البارزة في هذا النظام هيّ أن السلطة الإجرائية تبدو فيه، بشكل سلطة مزدوجة، ذات رأسين، رأس يتخذ صورته برئيس الدولة، ملكاً أو رئيس جمهورية، ورأس ينتصب بجانبه أو قبله، باسم رئيس الحكومة أو الوزارة أو الوزير الأول، فيقبض على ناصية الحكم المسؤول[٢].

ومن هنا يمكن الاستنتاج بأن مبدأ «الثنائية التنفيذية» يُعتبر الدعامة الأساسية من دعائم النظام البرلماني. فهذه الثنائية تعني من جهة وجود رئيس دولة لا يتمتع بأي سلطة فعلية أو حقيقية كونه غير مسؤول سياسياً، استناداً إلى قاعدة إنكليزية معروفة نشأت في «بريطانيا» إبّان «الملكية المطلقة» والتي تقول: «بأن الملك لا يخطئ أبداً».

وعلى هذا الأساس فإنه يصبح غير مسؤول على الإطلاق. وكذلك يمكن القول بأن عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً أمام البرلمان نابعة من كونه لا يتمتع بأي سلطة حقيقية وفعلية بالاستناد إلى جوهر وطبيعة النظام البرلماني، وعلى هذا الأساس يمكن الاستنتاج بأنه: «حيث توجد السلطة توجد المسؤولية». لذلك فإن رئيس الدولة في إطار ممارسته لسلطاته الاسمية والتي تتطلبها طبيعة وجوهر النظام البرلماني، فإنه يشترك في التوقيع عليها الوزير

---

(١) د.إدمون ربّاط- مرجع سابق- ص ٦٣٠.

(٢) د. إدمون ربّاط- المرجع ذاته- ص ٦٣٤.

أو الوزراء المختصون كونهم يشكّلون في هذا النظام مركز الثقل في ممارسة السلطة الفعلية، مما يجعلهم مسؤولين سياسياً أمام البرلمان عن مجمل أعمال السلطة التنفيذية بصورة عامة.

من جهة ثانية فإن الثنائية التنفيذية تتطلب وجود وزارة منفصلة عن رئاسة الدولة، وهذه الوزارة تتكّون من وزراء ومن رئيس وزراء أو حكومة، وبالتالي فإنها في ظل هذه الثنائية التنفيذية التي يتطلبها النظام، تشكّل المحور الرئيسي له، من خلال ممارستها للسلطات الإجرائية الحقيقية والفعّالة، مما يجعلها بالتالي مسؤولة سياسياً أمام البرلمان.

فالثنائية التنفيذية إذاً تعني أن يكون منصب رئيس الدولة مستقلاً عضوياً عن منصب رئاسة الوزراء، أي أن شخص رئيس الدولة هو غير شخص رئيس الوزراء. فقد ورد في كتاب بيار ڤيال، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية ما يلي:

L'exécutif dualiste est celui qui est formé d'un homme est d'un organe collectif distinct. Le chef de l'Etat demeure unique, mais il partage l'exécutif avec un groupe d'hommes. On est alors en présence de deux éléments, un Roi ou un président de la république d'une part, un gouvernement ou ministère de l'autre. Ce dernier existe en tant que telle et dispose de pouvoirs propres. C'est lui et lui seul qui est responsable devant le parlement(1).

الثنائية التنفيذية هي التي تتألف من شخص هو عضو جماعي مميّز. رئيس الدولة يبقى وحيداً، ولكنه يتقاسم السلطة التنفيذية مع مجموعة من الأشخاص. هنالك إذن وجود عنصرين، الملك أو رئيس الجمهورية من جهة، وحكومة أو وزارة من جهة أخرى. هذه الأخيرة توجد وتفترض بالمقابل سلطات خاصة. فهي وهي الوحيدة فقط التي تكون مسؤولة أمام البرلمان.

أمّا «بيار غابوريت» فقد ورد في كتابه القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ما يلي:

L'exécutif peut-être de structure dualiste, c'est-à-dire composé de deux organes distinctes dotés de pouvoirs propres. Le chef de l'Etat d'un part, le gouvernement et son chef d'autre part(2).

---

(1) Pierre VIALLE : Droit constitutionnel et institutions politiques – 1ère édition- 1984- L'HERMES- page 253.

(2) Pierre GABORITE - GAXIE Daniel: Droit constitutionnel et institutions politiques- MEMENTOSTHEMIS- collection dirigée par Maurice DUVERGER- presse universitaires de France-1ere édition-page 36.

السلطة التنفيذية لها مظهر ثنائي، بمعنى أنها تتألف من عضوين مختلفين، يتمتّعان بسلطات خاصة. رئيس الدولة من جهة، والحكومة ورئيسها من جهة أخرى.

«شارل دباش» اعتبر أنه يكون هناك ثنائية تنفيذية عندما تكون صلاحيات السلطة التنفيذية موزعة بين عضوين.

Il y a exécutif dualiste lorsque les compétences de l'exécutif sont partagées entre deux organes, un chef d'Etat d'un côté et un gouvernement de l'autre. Mais il faut encore distinguer, a l'intérieur de ces pays a exécutif dualiste, les régimes dans lesquels une prépondérance du chef d'état et ceux qui connaissent une prépondérance du chef du gouvernement (1).

يوجد ثنائية تنفيذية عندما تكون صلاحيات السلطة التنفيذية مقسّمة بين عضوين، رئيس الدولة من جهة وحكومة من جهة أخرى. ولكن يجب أن نميّز أيضاً، في داخل البلاد ذات الثنائية التنفيذية، الأنظمة التي ترجّح أو تفوّق رئيس الدولة وتلك التي تُعرف بتفوّق أو رجحان رئيس الحكومة.

أما «لويس فافورو» ومجموعة باحثين معه فقد ورد في كتابه القانون الدستوري ما يلي:

Sur le plan institutionnel, le système parlementaire suppose la consécration de la dualité de l'exécutif, c'est-à-dire la division de ce pouvoir entre un chef d'état et un chef du gouvernement. Une telle division est indispensable au jeu des mécanismes d'action réciproque. Si le chef de l'Etat est **politiquement irresponsable,** il n'en va pas de même du gouvernement qui assume devant le parlement par le biais notamment du contreseing ministériel, la responsabilité des actes de l'exécutif. En contre partie de cette menace de sanction, l'exécutif dispose d'un droit de dissolution, caractéristique essentielle du parlementarisme(2).

على المستوى المؤسّساتي، النظام البرلماني يفترض تخصيص أو مبدأ الثنائية التنفيذية، هذا يعني تقسيم السلطة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة. إن هكذا تقسيم ضروري لآليات لعبة التأثير المتبادل. فإذا كان رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، فإنه لا ينطبق نفس الشيء على الحكومة التي تبقى مسؤولة أمام البرلمان من خلال التوقيع الوزاري المجاور لتوقيع

---

(1) Charles DEBBASCH : Droit constitutionnel et institutions politiques- Economica-1983-page 107.

(2) Louis Favoreau, Patrick Gaïa; Richard Ghevontian; Jean, Louis Mestre, otto pfersmann; André Roux; Guy Scoffoni : Droit constitutionnel- Editions Dalloz-Paris - 3e édition- 2000-pages 377 et 378.

رئيس الجمهورية على المراسيم، والذي يُظهر مسؤوليتها عن أعمال السلطة التنفيذية. وعلى العكس من ذلك وفي ظل التهديد بالقصاص، فالسلطة التنفيذية تفترض امتلاكها لحق حل البرلمان، كخاصيّة أساسية من خصائص البرلمانية.

ومن هذا المنطلق وبعد استعراضنا للدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني وبالتالي توقفنا بصورة تفصيلية عند الدعامة الأساسية والتي تتمثل «بالثنائية التنفيذية» وما تعنيه هذه الثنائية. فإنه ينبغي علينا الآن في إطار بحثنا العودة المقارنة والسريعة لتحديد دور مجلس الوزراء اللبناني في ظل دستور الجمهورية الأولى، وعما إذا تكرست هذه الثنائية التنفيذية فعلياً في ظل هذا الدستور الذي اعتمد البرلمانية كنظام سياسي ودستوري؟

ولتحليل ذلك وبالتالي الوقوف على معالم هذه الثنائية التنفيذية في ظل النظام الدستوري اللبناني، فإنه لا بد من الوقوف أولاً عند صلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية قبل التعديل الدستوري الأخير في العام ١٩٩٠ ومن ثم ثانياً الانتقال إلى استعراض الصلاحيات الدستورية لرئيس الحكومة قبل تعديل (١٩٩٠)، وصولاً إلى تحديد صلاحيات مجلس الوزراء قبل تعديل (١٩٩٠).

١- صلاحيات رئيس الجمهورية قبل الطائف:

سوف نحاول في هذا الإطار تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية فقط في مجال الإدارة والحكم، محاولين الوقوف عند أبرز النصوص الدستورية التي كرست الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية بالرغم من عدم مسؤوليته السياسية، والتي تتطلبها طبيعة النظام البرلماني الكلاسيكي. فلقد نصت المادة /١٧/ من الدستور قبل التعديل على ما يلي:

«تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً لأحكام هذا الدستور». كما نصت المادة /٥٣/ منه والتي جرى تعديلها بالقانونين الدستوريين الصادرين في ١٩٢٧/١٠/١٧ و ١٩٤٧/١/٢١ على: «أن رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمّي منهم رئيساً ويقيلهم...»، هذا بالإضافة إلى المادة «٥٥» منه قبل تعديلها بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، والتي كانت تنص على ما يلي: «يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً معلّلاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. وفي هذا الحال تجتمع الهيئات الانتخابية وفاقاً لأحكام المادة ٢٥ ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي إعلان الانتخاب».

فضلاً عن أن من كان يرأس اجتماعات مجلس الوزراء هو رئيس الجمهورية[1] وليس رئيس الحكومة، الذي كان لقبه رئيس الوزراء وليس رئيس مجلس الوزراء، كما جرى الاصطلاح بحسب نص دستور ١٩٢٦ الذي وإن كان حقه بترؤس جلسات مجلس الوزراء لم يرد في نص دستوري، إلا أنه تقليد مستمد من نص فرنسي قبل الجمهورية الثالثة وهو المادة الثانية من قانون ١٣/آب/سنة ١٨٧١ وقد استمر هذا التقليد لعدم النص على تعديله بعد هذا التاريخ[2].

استناداً لهذه الأسس الدستورية التي تبرهن صلاحيات رئيس الجمهورية الواسعة، وخصوصاً لجهة إناطة السلطة الإجرائية به، والتي يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً لأحكام الدستور بالرغم من عدم مسؤوليته السياسية. فإنه يمكن الاستنتاج بأن رئيس الجمهورية كان في ظل دستور الجمهورية الأولى هو صاحب السلطة الحقيقية الفعلية أي صاحب الدور الرئيسي الفعّال بحيث يكون الوزراء مجرد معاونين له في هذا الخصوص، وهو ما يقضي به النظام الرئاسي وليس النظام البرلماني، حيث يفترض هذا الأخير ثنائية السلطة التنفيذية والتي تعتبر كما ذكرنا آنفاً من أركان النظام البرلماني.

وعليه فإنه يقتضي تفسير هذه المادة (١٧) أن رئيس الجمهورية يُعتبر رئيس السلطة التنفيذية، بحيث يختزلها بشخصه، مما يقوّض بالتالي دعائم الثنائية التنفيذية والتي تعتبر من أركان النظام البرلماني، والتي تتطلب وجود طرفان اثنان هما: رئيس الدولة ومجلس الوزراء، ويكون منصب رئيس الدولة مستقلاً عضوياً عن منصب رئاسة الوزراء، أي أن شخص رئيس الدولة يكون غير شخص رئيس الوزراء[3].

من هنا كانت تبدو الثنائية التنفيذية التي هي من أركان النظام البرلماني، شبه مفقودة في لبنان وذلك بسبب هيمنة رئيس الجمهورية على اللعبة السياسية، وكان ذلك ناجماً عن الضعف المؤسساتي لرئاسة الحكومة، وعن غربة رئيس الحكومة عن الحكومة، وعن عدم كونه زعيماً للأكثرية البرلمانية. عوامل الضعف الثلاثة جعلت وضعية رئيس الحكومة غير مستقرة، وأثرت على دوره وجعلت من رئيس الجمهورية رئيس الحكومة الفعلي[4].

---

(١) أنور الخطيب – دستور لبنان – جزء ٢– مرجع سابق – ص ٢٣٨.

(٢) د. إدمون ربّاط – مرجع سابق– ص ٧٩٤.

(٣) د. هناء عبد الحي – مرجع سابق– ص ٢٣٦.

(٤) د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني– نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية – مرجع سابق– ص ٦٨٩–٦٩٠.

٢- صلاحيات رئيس الحكومة قبل الطائف:

إن السمة الرئيسية التي طبعت دستور الجمهورية الأولى تتمثل بغياب النص الدستوري الذي يحدد بوضوح صلاحيات رئيس الحكومة. وبالتالي فإنه لم يجرِ ذكر واضح لرئيس الحكومة في نصوص الدستور، إلا في إطار نص مادتين فقط ٥٣و ٦٦ منه. فلقد نصت المادة "٥٣" قبل التعديل على: «أن رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم ويولي الموظفين مناصب الدولة ما خلا التي يحدد القانون شكل التعيين لها على وجه آخر ويرأس الحفلات الرسمية». كما نصت المادة ٦٦ قبل تعديلها على: «أن يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه المجلس تبعة سياسية الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية، ويعد بيان خطة الحكومة ويُعرض على المجلس بواسطة رئيس الوزراء أو وزير يقوم مقامه».

إلاّ أنه كان يُستشف من روح ومضمون النصوص الدستورية والقانونية على أن رئيس الوزراء كان يتابع أعمال المؤسسات والإدارات العامة وينسق بين الوزراء، بما يضمن حسن القيام بأداء المهام المفروضة. فعلى الصعيد العملي، كان رئيس الحكومة يكتفي غالباً بالتوقيع على المراسيم الرئاسية، والتوقيع لم يكن مجرد إجراء شكلي بل عملاً جوهرياً يعرّض المرسوم غير الموقع من رئيس الحكومة للإبطال أمام القضاء الإداري، إنما توقيع رئيس الحكومة لم يكن يعني سلطة إقرار بل سلطة مشاركة في الموافقة على القرار، الذي تنحصر المبادرة في اتخاذه برئيس الجمهورية[1]. غير أنه وفي غياب النص الدستوري نجد تنظيماً لرئاسة الحكومة وتحديداً لدور رئيس الحكومة في بعض النصوص التشريعية والتنظيمية كالقرار التشريعي رقم /٥/ الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٣١ عن المفوض السامي الذي كان له حق التشريع، وذلك بعد صدور دستور ١٩٢٦ بحوالي أسبوع والذي نظم وزارات الجمهورية اللبنانية وعيّن اختصاصاتها. فقد نصت المادة الثانية منه على المهام المناطة برئيس الوزراء على الشكل التالي:

«إن رئيس الوزراء يقوم بمراقبة عامة على الوزارات ويهتم بالتوفيق بين أعمالها ويحفظ وحدة الإدارة من الوجهة السياسية والوجهة الإدارية بين جميع الوزارات ويعرض الوزراء عليه مشروعات المراسيم والتعليمات والمنشورات التي تهم الحكومة والإدارة العامة ويسهر على تنفيذ القرارات المتخذة.

---

(١) د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري - الجزء ٢ - النظام السياسي والدستوري في لبنان - مرجع سابق - ص ٥٥٧.

إن رئاسة مجلس الوزراء تُعِد ملفات المسائل التي يراد عرضها على مجلس الوزراء وتنظم محاضر جلسات هذا المجلس وتبلِّغ قراراته إلى الوزارات ذات الشأن، وهي تعرض على رئيس الدولة الأوراق المعدة لتوقيعه وتحفظ أصولها في مستودعات أوراقها بعد أن تقوم بإبلاغها ونشرها».

نُشير إلى أن هذا المرسوم التنظيمي، لم يُتخذ في مجلس الوزراء وإنما بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. وينطوي هذا النص على أهمية خاصة، لأنه أول نص يُحدد طبيعة عمل رئيس مجلس الوزراء، ولم يتكرر مضمونه بعد ذلك[1] قبل اتفاق الطائف.

وتعزيزاً لصلاحيات رئيس الوزراء، صدرت منذ عام ١٩٥٩ بعض النصوص التشريعية والتنظيمية ربطت بعض أجهزة الإدارات العامة برئاسة مجلس الوزراء مثل التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية والمجلس التأديبي ومجلس الإنماء والإعمار، بالإضافة إلى النصوص التشريعية التي كانت موجودة سابقاً كتلك المتعلقة بالقضاء الشرعي ودوائر الإفتاء.

كما كان لرئيس الحكومة دور هام كأداة اتصال وتنسيق بين رئيس الجمهورية من جهة والوزراء والكتل النيابية من جهة ثانية.

كما أنه في أوقات الأزمات السياسية الطائفية – التي وإن كانت سلاحاً ذا حدّين – كانت العلاقة تتقلب بين رأسي السلطة التنفيذية في بعض الأحيان فيقوى دور رئيس الحكومة الذي يجرؤ على معارضة رئيس الجمهورية مرتكزاً على دعم طائفته ويضعف دور رئيس الجمهورية الذي يتعطل دوره وصلاحياته.

فمن الأمثلة على تلك الخلافات توتر العلاقات بين الرئيس بشارة الخوري والرئيس رياض الصلح وذلك بعد مرور زمن قصير على الاستقلال، رغم توجهاتهما السياسية المتقاربة. أما عهد الرئيس كميل شمعون فتميز بصراع كاد أن يكون مستمراً بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، حيثُ ترافق مع حركة سريعة في تغيير الحكومات، فتعاقب على الحكم اثنتا عشرة حكومة متوسط عمر الواحدة منها ستة أشهر، فالأوضاع السياسية المتوترة في الشرق الأوسط، وصراع المحاور، وحالة التجاذب الشديد، انعكست جميعها سلباً على لبنان وأسهمت في تدهور العلاقات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. ومع اندلاع حرب السويس عام ١٩٥٦ انفجر الصراع داخل الحكومة فاستقال رئيسها عبدالله اليافي، وأحد

---

(١) د. نزيه كبارة – السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها – جروس برس – طرابلس- لبنان – الطبعة الأولى ١٩٨٥ – ص ٢٢.

أركانها صائب سلام، احتجاجاً على سياسة الرئيس شمعون الخارجية.

وإذا كان عهد الرئيس فؤاد شهاب تميز بتفاهم كامل بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فإن ولاية الرئيس شارل الحلو في قسمها الثاني، شهدت أحداثاً خطيرة أثرت سلباً على العلاقات بين الرئيسين.

فهزيمة العرب في حرب حزيران عام ١٩٦٧، وعمليات المقاومة الفلسطينية انطلاقاً من الجنوب وردود إسرائيل الانتقامية، خلقت أوضاعاً صعبة في لبنان، وأدت إلى أحداث دامية وشرخٍ في الوحدة الوطنية، فاستقالت حكومة الرئيس رشيد كرامي ولم تشكل حكومة جديدة برئاسته إلا بعد التوصل إلى اتفاق بين الدولة اللبنانية والمقاومة الفلسطينية، هو اتفاق القاهرة وبقيت البلاد طوال ستة أشهر بدون حكومة.

ولم تخلُ العلاقات بين كل من الرئيسين سليمان فرنجية والياس سركيس ومن تولوا رئاسة الحكومة في عهديهما من التوتر، غير أن ذروة التأزم في العلاقات هذه بلغت مداها في ولاية الرئيس أمين الجميل حيث وصلت إلى درجة المقاطعة[1].

هذا بالإضافة ولجهة التذكير فقط بما كنا قد أوردناه، من أن رئيس الجمهورية هو الذي كان عملياً رئيساً لمجلس الوزراء، وليس رئيس الحكومة، الذي كان يصطلح على تسميته «برئيس الوزراء». ففي حال غياب رئيس الجمهورية عن مجلس الوزراء، فإن جلسة الوزارة التي يرأسها رئيس الوزراء تسمى «المجلس الوزاري» وليست «مجلس الوزراء». وعلى هذا الأساس يكون الرئيس الفعلي للحكومة هو رئيس الجمهورية وليس رئيس الحكومة للأسباب التي عمد الدكتور زهير شكر في كتابه «الوسيط في القانون الدستوري» على ذكرها والتي تتلخص بثلاثة عوامل ضعف وهي: الضعف المؤسساتي لرئاسة الحكومة، غربة رئيس الحكومة عن الحكومة، وعن عدم كونه زعيماً للأكثرية البرلمانية[2]. وإذا ما عدنا إلى مضمون نص المادة «٥٣» من الدستور قبل التعديل الدستوري الأخير الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، والتي تنص على أن «رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم»: نجد أن أحكام الدستور شيء والعرف المتبع شيء آخر. إن النص الدستوري يذكر صراحة أن رئيس الجمهورية وحده هو الذي يعين الوزراء جميعاً قبل أن يختار رئيسهم. وبعد تعيين الوزراء يسمي منهم رئيساً.

---

(١) د. عصام سليمان – «الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة» – مرجع سابق – ص ٥٥-٥٦.

(٢) يراجع البحث في إطار «صلاحيات رئيس الجمهورية قبل الطائف».

إن تاريخ تأليف الحكومات في لبنان تبيّن لنا أن الممارسة الفعلية في تشكيل الوزارة خرجت عن إطار النصوص الدستورية. فرئيس الجمهورية- حسب العرف المتبع- لا يعين الوزراء ثم يسمي من بينهم رئيساً وفقاً لنص الدستور، وإنما يكلف شخصية إسلامية سنية بتأليف الحكومة بعد مشاورات يجريها مع النواب أفراداً وكتلاً، ثم يقوم الرئيس المكلف بتشكيل الوزارة بالتفاهم والتعاون مع رئيس الجمهورية بعد استشارات جديدة يعقدها مع النواب. وبعد الانتهاء من وضع التشكيلة الوزارية، يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً يحمل توقيعه المنفرد بتسمية رئيس الحكومة، ومن ثم مرسوماً آخر يقترن بتوقيع رئيس الحكومة بتعيين الوزراء. وهكذا نلاحظ أن العرف قد عدل النص الدستوري تعديلاً جذرياً. «ومن المقرر علماً واجتهاداً أن الدستور يمكن أن يعدّل بالعرف المعدل على أن بعض الفقهاء الدستوريين لم يقبلوا بالعرف المعدل لأنه يشكل خرقاً لنصوص الدستور المختصة بأصول التعديل، وقبل به البعض الآخر على اعتبار أنه يعبِّر عن إرادة الأمة[1]. مع الإشارة، إلى أن الأصول البرلمانية. تقضي بأن يتولى رئيس الدولة اختيار رئيس الحكومة، وأن يتوجه هذا الاختيار إلى زعيم الأكثرية البرلمانية الذي تسميه الأكثرية السائدة في البرلمان. ولكن الواقع السياسي في لبنان يحول دون التقيد بهذه الأصول نتيجة لغياب الأحزاب السياسية عن الحياة البرلمانية وبالتالي انعدام وجود أكثرية نيابية ثابتة وسائدة في البرلمان[2]. ويشير د. إدمون ربّاط إلى ذلك بقوله:«وهذه الأصول غير متبعة في لبنان من جرّاء عاملين متصلين بحياة لبنان السياسية فيتفاعلان في تشكيل الوزارة وهما الطائفية التي تقضي بأن لا يوجه الاختيار إلا إلى شخصية من الطائفة الإسلامية السنية، ونفوذ رئيس الجمهورية السياسي الذي يدفعه في كثير من الأحوال إلى ترجيح أحد من رجال هذه الطائفة على الآخر، بل وفي بعض الأحيان، إلى اكتشافه للمرة الأولى، وذلك حتى إذا كانت الاستشارات البرلمانية لم تتحول إليه أو تدل عليه[3]. إذن بالرغم من وجود عرف يضع قيداً على صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزراء والوزراء، يتمثل بتسمية رئيس الوزراء نتيجة مشاورات يجريها مع النواب، فإن هناك حالات كثيرة لم يراعِ فيها رئيس الجمهورية هذا العرف، أي لم يلتزم بتسمية رئيس للحكومة تأتي به حصيلة المشاورات النيابية، بل كان له حرية كبيرة في اختيار الشخص الذي يناسبه لرئاسة الحكومة وأحياناً كان له الدور الحاسم في هذا الاختيار. ومثال على ذلك قيام

---

(١) أنور الخطيب: المجموعة الدستورية- القسم الثاني: دستور لبنان- جزء ٢- مرجع سابق- ص ٢٠٦.

(٢) د. زهير شكر- المرجع ذاته- ص ٦٩١.

(٣) د. إدمون رباط- مرجع سابق- ص ٧٨٠-٧٨١.

الرئيس "شارل حلو" عام ١٩٦٦ بتكليف عبدالله اليافي تشكيل الحكومة بينما كانت حصيلة المشاورات النيابية لمصلحة الرئيس رشيد كرامي. وتكرر هذا الأمر مع الرئيس «فرنجية» الذي كلف أمين الحافظ عام ١٩٧٣، والعميد نور الدين الرفاعي عام ١٩٧٥، تشكيل الحكومة ضد إرادة الأكثرية النيابية. وفي عام ١٩٧٦ كلف الرئيس "سركيس" الدكتور سليم الحص تشكيل الحكومة، وكان يومذاك مجهولاً سياسياً ولكنه كان صديقاً لرئيس الجمهورية. ويروي الدكتور الحص هذه الواقعة بطريقته الخاصة: "فالرئيس الراحل الياس سركيس لم يأتِ بي بعد إجراء مشاورات نيابية منتظمة، ولو فعل لما رشحني أحد من النواب لمجرد أنني لم أكن قد مارست السياسة أو لامستها من قبل، ولم يكن لي عهد بها، ولم يكن أكثر النواب بالتالي قد سمعوا بإسمي. هذا مع العلم بأن الرئيس سركيس ما كان في إمكانه إجراء مثل تلك المشاورات لو شاء، نظراً لصعوبة الظروف الأمنية التي كانت تسيطر على لبنان وعلى عاصمته بوجه خاص. ولكن هذا الواقع لا ينفي كون رئيس الجمهورية استطاع أن يسمي لرئاسة الوزراء صديقاً له جاء به من عالم المجهول. وإذا قيل في التعقيب على هذه الحالة أن كامل الثقة الشخصية وليس مجرد الصداقة هو الذي حدا برئيس الجمهورية آنذاك لاختياري رئيساً للوزراء، فالحقيقة تبقى قائمة وهي أن تسمية رئيس الوزراء كانت في تلك الحال وليدة اقتناع أو اجتهاد شخصي من رئيس الجمهورية ولم يكن للإرادة النيابية شأن بها»[١].

هذا ما كان يحصل في الظروف العادية. أما في الظروف الاستثنائية أي في حالات الأزمات السياسية، فتنقلب الأمور رأساً على عقب أي تتعطل إرادة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، «وهذا ما حصل ثلاث مرات مع الرئيس كرامي في الأعوام ١٩٦٩، ١٩٧٥، ١٩٨٤، حيث عاد في المرات الثلاث إلى رئاسة الحكومة ضد رغبة وإرادة رئيس الجمهورية[٢]. أما فيما يتعلق بتعيين الوزراء، فإن الدور الأكبر في عملية التعيين يعود أيضاً لرئيس الجمهورية. وعندما يقع خلاف بينه وبين رئيس الحكومة المكلف حول التركيبة الوزارية، يضطر الرئيس المكلف إلى إعلان استقالته كما حصل مثلاً مع الرئيس صائب سلام عام ١٩٧٤.

---

(١) د. سليم الحص: حرب الضحايا على الضحايا، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، بيروت- لبنان، ط١، ١٩٨٨، ص ١٣٦. وكذلك كتابه: «زمن الأمل والخيبة»، تجارب الحكم ما بين ١٩٧٦ و ١٩٨٠- دار العلم للملايين- بيروت- لبنان- الطبعة الثانية- ١٩٩٦- المقدمة، ص ٧-٨-٩.

(٢) د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري- جزء ٢- مرجع سابق- ص ٥٢١.

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأنه في ظل غياب النص الدستوري على صلاحيات محددة لرئاسة الحكومة قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ كان دور رئيس الحكومة يستند في الواقع إلى «الميثاق الوطني» أكثر منه إلى الدستور الذي لا يتضمن فصلاً مخصصاً لرئاسة الحكومة. وفي غياب النص الدستوري نجد تنظيماً لرئاسة الحكومة وتحديداً لدور رئيس الحكومة في بعض النصوص التشريعية والتنظيمية، حيث صدرت اعتباراً من العام ١٩٥٩ عدة قوانين ومراسيم تشريعية ربطت بعض أجهزة الدولة (التفتيش المركزي، مجلس الخدمة المدنية، المجلس التأديبي العام، مجلس الإنماء والإعمار، دوائر الإفتاء الخ) برئاسة الوزارة[١].

وعليه فإذاً كان رئيس الحكومة يستمد وجوده القانوني من رئيس الجمهورية (المادة ٥٣من الدستور) وليس من التصويت على الثقة[٢]، فإن رئيس الحكومة بالمقابل يستمد سلطته في التوقيع على المراسيم مع رئيس الجمهورية من صفته التمثيلية الطائفية[٣] ومن الميثاق الوطني.

إلا أنه في الواقع، فإن مشاركته في السلطة بالاستناد إلى الميثاق الوطني لم تؤدي إلى تحقيق التوازن الذي كان يرجوه الميثاق، بل إن ممارسته لهذه السلطة قد بقيت محدودة. لا تتعدى كونها سلطة مشاركة في الموافقة على القرار الذي تنحصر المبادرة في اتخاذه برئيس الجمهورية[٤]، بالرغم من أنه في ظل التوازن في ممارسة السلطة والتي أوجدها الميثاق يستطيع تعطيل أي قرار صادر عن رئيس الجمهورية وذلك يتجسد عبر امتناعه عن التوقيع عليه. مما استتبع بالمقابل ومن واقع الممارسة العملية، إلى إزالة التناقض الذي كان حاصلاً لجهة ممارسة السلطة الإجرائية بين «المبادئ الدستورية العرفية» التي أوجدها الميثاق وبين الدستور لصالح هذا الأخيـر- الذي يكرس السلطة الإجرائية وينيطها برئيس الجمهورية (المادة ١٧ قبل التعديل الأخير). من هنا وانطلاقاً من الواقع، فإن رئيس الوزراء قد مارس الحكم مع رئيس الجمهورية بموجب أعراف دستورية، عن طريق بعض المظاهر منها:

---

(١) د. زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، مرجع سابق، ص ٦٩٢ و ٦٩٣.

(٢) د. زهير شكر - المرجع ذاته - نفس الصفحات.

(٣) الرئيس صائب سلام- خطاب ألقي في البرلمان في ٢٨ تشرين الثاني ١٩٧٤- نقلاً عن د. زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري- الجزء٢- المرجع ذاته- ص ٥٥٤.

(٤) د. زهير شكر- المرجع ذاته - صفحة ٥٥٧.

- إن المادة (٥٣) من الدستور تولي رئيس الجمهورية الحق في تعيين الوزراء وتسمية من بينهم رئيساً، بينما في الواقع، كان رئيس الجمهورية يكلف إحدى الشخصيات (الإسلامية- السنية) بتشكيل الوزارة عبر اختيار الوزراء وعرض أسمائهم على رئيس الجمهورية.

- المادة (٥٤) التي توجب توقيع الوزير المختص على أي مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية، فلقد كان رئيس الوزراء يوقع على المراسيم الرئاسية، والتوقيع لم يكن مجرد إجراء شكلي بل عملاً جوهرياً يعرض المرسوم غير الموقع من رئيس الحكومة للإبطال أمام القضاء الإداري. وذلك بالاستناد إلى صلاحياته ومهامه التي حددتها بعض النصوص التشريعية والتنظيمية كالقرار التشريعي رقم /٥/ الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٣١ عن المفوض السامي، والذي نظّم وزارات الجمهورية اللبنانية وعيّن اختصاصاتها. وليس بصفته وزير مختص رغم أن ليس في الدستور نص يوجب ذلك.

«لقد مارس رئيس الوزراء الحكم عملياً بموجب العرف الدستوري، لذلك ظلت مظاهر الأزمات في لبنان عرضة للظهور عند اختلاف رأسي السلطة التنفيذية، وخاصة عندما يكون في الرئاسة الأولى أشخاص ميّالون بطبعهم إلى الهيمنة والتفرد، وعندما يشاركهم في الحكم رؤساء وزراء يتم اختيارهم على أسس عدم مراعاة تمثيلهم الشعبي، أو كفاءاتهم السياسية العالية التي يفرضها موقع رئيس الوزراء في آلية الحكم»[1].

٣- صلاحيات مجلس الوزراء قبل الطائف (حدود دوره في القانون):

لقد سبق وأسلفنا بأن الدستور (١٩٢٦) قد أناط السلطة الإجرائية (المادة ١٧) برئيس الجمهورية بالرغم من الإبقاء على قاعدة برلمانية أساسية، وهي عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً. مما ترتب عن هذه السلطات الفعلية أو بالأحرى هذه الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية، إلى اختلال القواعد التي تقوم عليها الثنائية التنفيذية والتي تعتبر من دعائم النظام البرلماني، بالرغم من أن مجلس الوزراء قد أُنيطت به بعض الصلاحيات الدستورية

---

(١) د. خليل حسين- مقالة بعنوان: «الدستور ونظام الحكم في لبنان»، نُشرت في مجلة الحياة النيابية، نقلاً عن خليل الهندي- انطوان الناشف: «الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده»، مرجع سابق، ص ٤٥-٤٦.

بالاستناد إلى المواد ٥٨، ٨٥، ٨٦ و٧٧ من الدستور قبل التعديل، إلا أنها بقيت محدودة جداً بالمقارنة مع دور مؤسسة مجلس الوزراء في ظل الأنظمة البرلمانية، وذلك تماشياً مع ما نص عليه الدستور (١٩٢٦) لجهة إشغال مسؤوليتها السياسية كقاعدة ثابتة، تستند إلى طبيعة وجوهر النظام البرلماني. ولهذه الناحية نجد نصاً في الدستور قبل التعديل الأخير لعام ١٩٩٠، يُستشف من جوهره ومضمونه، ممارسة الوزراء لصلاحيات دستورية، تتجسد بالتوقيع مع رئيس الجمهورية على جميع المراسيم ما عدا مرسوم تشكيل الوزارة أو إقالتها. وهذا ما أكده نص المادة «٥٤» قبل تعديلها بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، وذلك بقوله: «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً».

يستدل من هذا النص الدستوري، الصلاحيات الدستورية للوزراء في التوقيع على المراسيم التي يتخذها رئيس الجمهورية. إلا أن هذه السلطة ومن حيث الممارسة السياسية لا تتعدى كونها سلطة مشاركة في الموافقة على القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية، إعمالاً لمسؤولية الوزراء السياسية عن أعمال السلطة التنفيذية بصورة عامة أمام البرلمان، دون أن تكون سلطة مبادرة في اتخاذ القرار، والذي يعود حصراً إلى رئيس الجمهورية بالاستناد إلى صلاحياته الإجرائية المكرسة في الدستور (المادة ١٧ قبل التعديل). وبمقابل محدودية صلاحيات مجلس الوزراء الدستورية، نجد الإبقاء على إعمال مسؤوليته السياسية أمام البرلمان كقاعدة برلمانية أساسية تقوم عليها الثنائية التنفيذية، مما يؤدي عملياً إلى اختلال التوازن داخل هذه الثنائية التنفيذية لصالح رئيس الجمهورية، وبالتالي اعتباره رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الحكومة الفعلي[1]. فإعمال المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان يظهر جلياً من خلال نص المادة ٦٦ قبل تعديلها الأخير الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ والتي نصت على ما يلي: «يتحمل الوزراء إجمالياً تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية ويعد بيان خطة الحكومة ويعرض على المجلس بواسطة رئيس الوزراء أو وزير يقوم مقامه».

ومن هذا المنطلق يمكن الاستنتاج بأن مؤسسة مجلس الوزراء في ظل دستور الجمهورية الأولى لم ترقَ إلى مستواها المعهود في ظل الأنظمة البرلمانية نظراً لصلاحياتها الدستورية المحدودة جداً، والتي تفترض تلك الأنظمة تفعليها كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون

---

(١) يراجع البحث حول «صلاحيات رئيس الجمهورية قبل الطائف».

الحكم في البلاد من خلال اعتبارها لولب الحركة للعبة البرلمانية في ظل النظام البرلماني الكلاسيكي أو التقليدي إذا صحَّ التعبير. وعليه وأمام هذا الواقع يمكننا التأكيد على ما ذكره الدكتور زهير شكر في كتابه «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني»، من أن الوزارة في لبنان كانت تستمد كيانها القانوني والدستوري من مرسوم تأليفها، وأنها غير ملزمة بالحصول على الثقة المسبقة من مجلس النواب لمباشرة مهامها الدستورية. فهي استناداً للمادة ٦٦ ملزمة فقط بتقديم بيانها إلى المجلس دون أن يتبع ذلك إلزامياً التصويت على الثقة، إذا فقد المجلس ثقته بالحكومة فليس عليه سوى إشغال مسؤوليتها السياسية[1]. ويضيف الدكتور شكر مستنتجاً بأن الممارسة في لبنان هي في انسجام مع جوهر النظام البرلماني. فكل الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال تقدمت من البرلمان طالبة ثقته على أساس بيانها الوزاري، وهذا ما أكدته وكرسته المادة ٦٤ من الدستور.

المبحث الثاني: حدود دور مجلس الوزراء في الممارسة

من خلال استعراضنا لصلاحيات مجلس الوزراء وحدودها في القانون أي على مستوى النصوص الدستورية، وأمام واقع محدودية الصلاحيات الدستورية لمؤسسة مجلس الوزراء في لبنان في ظل دستور الجمهورية الأولى. فإن واقعها على صعيد الممارسة السياسية لم يكن أفضل حالاً منه على صعيد النصوص الدستورية. فأمام واقع الضعف المؤسساتي للحكومة والذي يظهر من جوانب متعددة قد سبق ذكرها آنفاً، ومنها بصورة خاصة «عدم وجود أكثرية برلمانية» متجانسة ومنضبطة تدعم استقرار الحكومة، نظراً لغياب الأحزاب السياسية في لبنان عن مسرح الحياة السياسية فيه. فأمام هذا الواقع وعلى صعيد الممارسة العملية يقوم الوزراء تدعيماً لاستقرارهم وبقائهم في السلطة، بالتنازل عن صلاحياتهم الدستورية إلى رئيس الجمهورية، الذي يملك دستورياً حق تعيينهم وإقالتهم (المادة ٥٣ قبل التعديل ١٩٩٠)، إلى جانب امتلاكه لأكثرية برلمانية داعمة له، بحيث يكون له دور محوري في اختيار رئيس مجلس النواب، مما يجعل البرلمان والحكومة من حيث الممارسة العملية يدوران في فلك رئيس الجمهورية الذي تتمحور حوله الحياة السياسية في لبنان في تلك المرحلة، وبالتالي يصبح مجلس الوزراء من حيث الممارسة العملية مجرد غرفة تابعة لرئاسة الجمهورية، بحيث يضم رئيس وزراء ووزراء معاونين له (أي لرئيس الجمهورية). ومن هذا المنطلق وعلى صعيد الممارسة السياسية، فلقد كانت القرارات التي تتخذ من جانب رئيس الجمهورية

---

(١) د. زهير شكـر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني- نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية- مرجع سابق- ص ٧٠٦-٧٠٧.

بالاستناد إلى سلطته الإجرائية المكرَّسة دستورياً تأخذ شكل المراسيم المعدة مسبقاً في إطار مسرح مجلس الوزراء والموقع عليها من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصين، مما أدى عملياً إلى اختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لصالح الأخيرة. وتبرير ذلك يعود إلى أن الحكومة كانت تشكل عملياً برلماناً مصغراً تتخذ فيه القرارات، وما على مجلس النواب في هذه الحالة سوى المصادقة أو بالأحرى الموافقة على تلك القرارات، باعتبار أن الأكثرية البرلمانية تدعم السلطة التنفيذية المجسدة آنذاك برئيس الجمهورية. وما يعزز هذا الرأي هو ما أورده الدكتور "عصام سليمان" في كتابه «الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة»، وذلك بقوله: «أدت صلاحيات رئيس الجمهورية الواسعة والمشاركة الطوائفية في السلطة الإجرائية (في ظل الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣) قبل التعديلات الدستورية بموجب اتفاق الطائف، إلى خلل في توازن السلطات لمصلحة السلطة الإجرائية. فالحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية لعبت دور برلمان مصغر يسهل فيه اتخاذ القرار، خصوصاً أن رؤساء الكتل البرلمانية غالباً ما اشتركوا في الحكومة. فالقضايا التي كان يجري الاتفاق في شأنها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وأعضائها البارزين، كان المجلس يوافق عليها، وهو غالباً ما تخلّى عن دوره في الاشتراع للسلطة الإجرائية، ولم يمارس رقابة فاعلة عليها[1]».

وأمام هذا الواقع، الذي يعكس سلبية عمل المؤسسات الدستورية في تلك المرحلة من عمر الجمهورية الأولى الممتدة من عام ١٩٢٦ وحتى ١٩٩٠، وخصوصاً لجهة غياب مجلس الوزراء عن مسرح الممارسة السياسية لدوره الفعّال في ظل نظام برلماني كلاسيكي قد تبناه واحتضنه النظام السياسي والدستوري اللبناني من خلال دستور الجمهورية الأولى (١٩٢٦)، نجد أن هذه الممارسة السياسية لم تتعدَّ نطاقها أو بالأحرى حدودها الدستورية، والتي بقيت بعيدة كل البعد عن طبيعة وجوهر النظام البرلماني الكلاسيكي. وتكريساً لواقع هذه الممارسة السلبية على صعيد أداء الحكومات في عهد الاستقلال، نحاول أن نذكر نموذجاً واحداً يجسد ما عبرنا عنه في مقدمة تحليلنا لواقع هذه الممارسة السياسية للحكومات.

ففي عهد الحكومة الأولى للرئيس الياس سركيس يذكر الدكتور سليم الحص في كتابه «زمن الأمل والخيبة» كيف كان من الواضح في تلك المرحلة، بأن الثقة العامة محلياً وعربياً كانت تنصب كلياً على شخص الرئيس سركيس، وبالتالي لم يكن له أو لحكومته أي وجود

(١) د. عصام سليمان: «الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة»- مرجع سابق- ص ٥١.

فعلي إلا بقدر ما كانوا أعواناً له[1].

المبحث الثالث: تصنيف النظام السياسي اللبناني في الجمهورية الأولى

رغم أن بعض الفقهاء اعتبروا أننا نعيش اليوم في الجمهورية الثالثة، معتبرين أن التعديلات الدستورية لعام ١٩٤٣ بعد نيل الاستقلال أدخلتنا يومها في الجمهورية الثانية، فإننا سنعتمد في تصنيفنا على أن الجمهورية الثانية بدأت بعد تعديلات الطائف التي أقرت دستورياً بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١، آخذين بالرأي القائل إن تعديلات الـ ١٩٤٣ لم تتعرض لهيكلية النظام السياسي اللبناني، وإنها اكتفت بإلغاء المواد الدستورية المتعلقة بالانتداب، فتكون قد بدأت بذلك الجمهورية الأولى مع بزوغ فجر الاستقلال.

لذلك سنحاول إلقاء نظرة على دستور الجمهورية الأولى الذي صدر عام ١٩٢٦ آخذين بعين الاعتبار ميثاق ١٩٤٣ العرفي، لما كان له من تأثير على الممارسات الدستورية من تاريخه ولغاية تعديلات الطائف وصدور الدستور الجديد الذي اعتُبِر دستور الجمهورية الثانية.

فاستناداً إلى مدارس التفسير القانونية القديمة كمدرسة التفسير الحرفي أو مدرسة الالتزام بالنص «مدرسة الشرح على المتون»، رأى بعض الفقهاء أن النظام السياسي اللبناني هو نظام برلماني، معتمدين بذلك على وسائل المدارس المنتمين لها، وذلك بفحص النصوص بكل دقة واللجوء إلى الأعمال التحضيرية للقوانين، وعلى الأسباب الموجبة والمناقشات التي حصلت في اللجنة المختصة، لإظهار معنى القاعدة وفحواها. فالدكتور عويدات يرى بأن «دستور ١٩٢٦ هدف إلى إرساء نظام برلماني في لبنان ظاهرياً على الأقل لأنه أُخِذَ حرفياً في معظم مواده عن دستور فرنسا لعام ١٨٧٥». ويقول الدكتور شكر: «بما أنه اشتق بروحه وفلسفته من النظام السياسي الفرنسي فهذا يسمح بالقول أنه نظام برلماني جمهوري ديمقراطي[2].

وعلى أية حال فإنه من دراسة نصوص هذا الدستور، وانطلاقاً من تعريفنا للنظام البرلماني فإننا نجد أن خصائص البرلمانية تبرز من خلال وجود سلطات ثلاث لكل منها ذاتية مستقلة بحيث تناط السلطة التشريعية بمجلس النواب «م١٦»، وتناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية، بمعاونة حكومة مسؤولة أمامه وأمام البرلمان «م١٧» من الدستور القديم. كما

---

(١) د. سليم الحص: «زمن الأمل والخيبة»- مرجع سابق- ص ٥٠-٥١.

(٢) د. شكر – محاضرات الدراسات العليا – مرجع سابق – ص ٤٦٤.

ضمن للسلطة القضائية استقلالها بالإضافة إلى إرساء مبادئ التعاون والتوازن بين هذه السلطات معتمداً مبدأ فصل السلطات نصاً، والتوازن ضمناً حيث يظهر من خلال وجود حكومة مسؤولة أمام البرلمان إلى جانب رئيس غير مسؤول سياسياً.

إذاً بالنسبة للنصوص القانونية يظهر للمحلل أن نظامنا كان يرتكز على قواعد البرلمانية التقليدية الصافية التي عددناها في حديثنا عن النظام البرلماني، إنما في الواقع والممارسة فقد كان بعيداً نوعاً ما عن النظام البرلماني وأقرب إلى النظام الرئاسي لأسباب عدة منها:

أولاً: إن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام البرلماني تعني انعدام دوره، لأن المرء يكون مسؤولاً، بقدر ما يكون ذا سلطة ويكون ذا سلطة بقدر ما يكون مسؤولاً. كما أن عدم المسؤولية هذه يترتب عليها عدم جواز عزله أو انتقاد شخصه وسياسته، لأن السياسة تضعها الحكومة عملاً بنص المادة ٦٦ من الدستور اللبناني القديم وهي مسؤولة عنها تجاه المجلس. وعليه فليس لرئيس الجمهورية صلاحيات خاصة به وبالتالي لا يمكنه رسم سياسة لولايته(١).

إنما الواقع كان عكس ذلك بفعل السلطان الأكبر الذي توصل رئيس الجمهورية إلى ممارسته فعلاً، لأسباب عدة، ومنها على الأخص وفي أغلب الأحيان خضوع مجلس النواب لسلطته وحرصه على استرضائه، نظراً إلى ما كان يتمتع به من سلطات عملية عن طريق عدد كبير من الإدارات العسكرية والمدنية، مما أدى إلى خلل في التوازن بين السلطتين الإجرائية والتشريعية كما ورد في دراسة قانونية حول مقدمة الدستور اللبناني للمرحوم الدكتور إدمون رباط(٢).

إضافة إلى هذه الصلاحيات الهامة والمميزة التي أعطيت للرئيس في عهد الجمهورية الأولى، دون أن تحمله أي مسؤولية، جاءت كذلك الصلاحيات الواسعة التي أعطيت له في الدستور، وحقه في تعيين الوزراء وإقالتهم، وحقه في حل البرلمان بموافقة مجلس الوزراء، دون أي نص على صلاحيات رئيس الوزراء.

والصلاحيات هذه أعطيت له أصلاً نتيجة لرغبة السلطة المنتدبة في تعزيز رقابتها على الحياة السياسية اللبنانية وخوفها من بروز تيارات استقلالية داخل البرلمان اللبناني. وحرصها

---

(١) جورج فيدل – ص. ٤٣٠ – طبعة ١٩٤٩ – نقلاً عن كتاب عبد العزيز قباني – لبنان والصيغة المأساة – ص. ٦٣.

(٢) دراسة قانونية حول مقدمة الدستور اللبناني للدكتور إدمون رباط في كتاب الجندي والناشف - مرجع سابق – ص. ١٣٠.

على إبقاء السلطة الفعلية بيد المفوض السامي الفرنسي، جعلها تعمل على إضعاف دور مجلس النواب بمواجهة رئيس الجمهورية الذي كان بمثابة رئيس وزراء أمام المفوض السامي كما يقول الرئيس حسين الحسيني[١]، الذي يعتبر أن مجلس النواب كان مجرد واجهة لإظهار وجود نظام برلماني ديمقراطي أمام الغرب خاصة بعد الحرب العالمية الأولى.

أما بعد الاستقلال الذي ترافق مع ولادة الميثاق الدستوري العرفي للبنان الاستقلال (١٩٤٣)، والتي انتقلت بموجبه السلطة من المفوض السامي إلى رئيس الجمهورية الذي لم يترافق مع إعادة ترتيب للهيكلية، حيث اكتفى بإزالة النصوص الدستورية المتعلقة بالانتداب فأصبح رئيس الجمهورية دستورياً وواقعياً سلطة دون أي مسؤولية، وهذا ما يتنافى ومبادئ النظام البرلماني.

«ورغم أن ميثاق الـــ ١٩٤٣ حاول توزيع السلطة بين الموارنة والسنة من خلال إعطائه دوراً لرئيس مجلس الوزراء لتأمين نوع من المشاركة الطائفية فالنتيجة كانت إساءة إلى مفهوم المشاركة لأنها جعلت دور رئيس الحكومة مقتصراً على حق رفض قرارات رئيس الدولة وتالياً الحيلولة دون تنفيذها»[٢]. مما كان يؤدي إلى عدم تمكين رئيس الجمهورية من ممارسة بعض صلاحياته أحياناً.

مع الصلاحيات الدستورية الهامة والمميزة هذه فإن هناك أسباباً أخرى أدت إلى إضعاف البرلمان أمام رئيس الجمهورية منها: غياب أو ضعف الأحزاب السياسية ومنها ما يتعلق بطبيعة تركيبة الحكومة، التي كانت غالباً برلماناً مصغراً تتمثل فيه مختلف التيارات والمناطق والطوائف، ومنها ما يعود إلى الواقع السياسي الطائفي «الخصوصية اللبنانية التي سنتحدث عنها لاحقاً» والتي جعلت عدداً كبيراً من النواب يدور في فلك الرئيس ويراعون توجهاته إما بسبب الانتماء الطائفي، أو أملاً في الحصول على منصب وزاري أو طمعاً في خدمة لتعزيز وضعهم الانتخابي.

هذا عدا عن هيمنة الإقطاع السياسي «والعائلي» على البرلمان، حيث كان النائب يراعي مصالحه الخاصة أكثر من اهتمامه بدوره التشريعي أو الرقابي.

كما أن تعديل ١٧ تشرين الأول ١٩٢٩ أعطى رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب بموافقة الحكومة بمرسوم معلل، مما جعل سيف الحل مسلطاً على رقبة المجلس بصورة

---

(١) مقابلة شخصية مع الرئيس حسين الحسيني بتاريخ ١٩٩٩/٨/٢٥.

(٢) عصام سليمان في مقالة له بعنوان: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في كتاب الجندي والناشف ص ٤٤١.

دائمة، وهو ما بقي معمولاً به كذلك حتى تعديل الطائف.

إذاً الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية من جهة، وضعف التكتلات النيابية من جهة ثانية، والمشاركة السلبية فقط لرئيس الوزراء أحياناً، جعلت الحياة السياسية كلها تتمحور حول الرئيس. وأكبر دليل على ذلك استخدام مصطلح «العهود» أو العهد وما تعنيه هذه الكلمة في أذهان اللبنانيين من مرحلة سياسية مرتبطة بفترة حكم كل رئيس جمهورية. والواقع السياسي الذي ترسخ في فترة الانتداب، وتحجر صيغة ١٩٤٣ وعدم تطويرها أمام نشوء واستمرار الخلافات التي برزت حول تحديد السلطة وشكل النظام، وخلافات المسؤولين وعدم المشاركة الواجب توفرها استناداً إلى الخصوصية اللبنانية التي سنتحدث عنها لاحقاً، وما ترافق مع عدم ارتقاء موقع رئاسة الجمهورية إلى موقع رئاسة الدولة كما يجب فيما لو كان نظاماً برلمانياً جمهورياً ديمقراطياً، كل ذلك كان عنواناً للمرحلة السياسية التي امتدت منذ ١٩٤٣ إلى بداية الحرب الأهلية عام ١٩٧٥.

إضافة إلى هذه الأسباب مجتمعة، والتي أدت إلى الإخلال بالتوازن والتعاون بين السلطات ونسف ركائز النظام البرلماني، هناك سبب جوهري ألا وهو ضعف موقع رئيس مجلس النواب طيلة فترة الجمهورية الأولى من عام ١٩٢٦ إلى عام ١٩٩٠ تاريخ تعديل الدستور وتطبيق اتفاق الطائف. وهذا الضعف كان يبرز من خلال عملية الانتخاب السنوية التي كرسها المشترع في دستور الجمهورية الأولى، مستنداً في ذلك إلى ما كان معمولاً به في فرنسا بين الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة، وذلك على عكس ما هو معمولاً به في معظم الأنظمة السياسية الديمقراطية[١].

لهذا كله، ومن خلال المقارنة مع قواعد البرلمانية التقليدية الطائفية، أصبح بإمكاننا القول أن نظامنا السياسي في الجمهورية الأولى على صعيد النصوص والممارسة قد ابتعد عن النظام البرلماني، وأصبح بسبب تحجر النصوص وعدم مرونة الممارسة أقرب إلى النظام الرئاسي منه إلى البرلماني، حيث أصبح نظاماً مختلطاً يدمج بين الإثنين[٢].

وبهذا المعنى ذهب الدكتور عصام سليمان في مقالة نشرت له بعنوان «الدستور والحياة السياسية: «هامشية وغربة»»، إلى وصف البرلمانية التي اعتمدها الدستور، قبل تعديله في

---

(١) مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني ٩٩/٨/٢٥.

(٢) د. خليل حسين – مقال بعنوان الدستور ونظام الحكم في لبنان – المندي والناشف – المرجع ذاته – ص ٤٥.

العام ١٩٩٠، «بالبرلمانية الأورليانية»، حيث تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية يمارسها دون أن يكون مسؤولاً أمام مجلس النواب بينما المسؤولية هذه تتحملها الحكومة، المسؤولة أيضاً عن أدائها أمام رئيس الجمهورية(١).

وعليه فإن اتصاف النظام السياسي والدستوري للجمهورية الأولى بالنظام «شبه الرئاسي» إذا صح التعبير، جعل من هذا النظام على شاكلة النظام السياسي والدستوري للجمهورية الفرنسية الخامسة التي نشأت في العام (١٩٥٨) والتي تأخذ بالنظام شبه الرئاسي، الذي يقوم على تطوير بعض قواعد البرلمانية التقليدية، مع الإبقاء على القواعد الأخرى كما هي.

وفي هذا الإطار فإن البرلمانية العقلانية تختلف جذرياً عن البرلمانية الأورليانية بأسبابها ونتائجها فلقد عرفها «لويس فافرو» وبعض الباحثين معه في كتابه بما يلي:

La notion de parlementarisme "rationalisé".

Cette dernière notion fait écho à une seconde distinction entre le parlementarisme classique et une forme plus moderne, dite rationalisée. La “rationalisation” consiste en quelque sorte à limiter le jeu naturel des principaux éléments du parlementarisme pour éviter les dérives du système et l’instabilité gouvernementale. Elle implique donc une réglementation souvent complexe et sophistiquée des rapports entre gouvernement et parlement[2].

تعريف البرلمانية العقلانية: هذا التعريف الأخير ناتج عن الفرق الثاني بين البرلمانية الكلاسيكية وبين شكلها الحديث، المسمّى بالمعقلنة. العقلانية تسعى بكافة أنواعها للحد من اللعبة الطبيعية لمختلف عناصر البرلمانية التقليدية لكي تتجنب مشتقات هذا النظام وعدم الاستقرار الحكومي. هي تستنتج إذاً تنظيم غالباً معقّد وسفسطائي مغالط في العلاقات بين الحكومة والبرلمان.

ومن ناحية أخرى وفي مجال تحليل قواعد «النظام شبه الرئاسي» والذي يدمج بين بعض قواعد البرلمانية الكلاسيكية وقواعد الرئاسية، والذي يعتبر دستور الجمهورية الخامسة

---

(١) د. عصام سليمان- مقال نُشر في جريدة النهار بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٢٣- مرجع سابق.

(2) Louis Favoreau, patrick Gaïa; Richard Ghevontian, Jean, Louis Mestre, otto pfersmann; André Roux, Guy Scoffoni: « Droit constitutionnel»-Op.Cité- pages 379, 380.

الفرنسية الصادر في عام ١٩٥٨ نموذجاً جلياً لها، يقوم البروفسور «جورج بوردو» وبعض الباحثين معه في كتابه «المؤسسات الدستورية»، بعرض بعض مظاهر «شبه الرئاسية» والتي يتصف بها دستور الجمهورية الفرنسية الصادر في العام ١٩٥٨، وذلك من خلال إبراز الصلاحيات الإجرائية الواسعة لرئيس الجمهورية في ظل الدستور بالرغم من عدم مسؤوليته، وخصوصاً لجهة إبراز دوره وصلاحياته في مجال التوازن في علاقة السلطات أي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وحقه المكرس دستورياً بحل الجمعية الوطنية وذلك بقرار معلل صادر عنه، دون أن يحمل هذا القرار أيّة تواقيع وزارية إضافية.

مما يخالف ذلك برأيه قواعد التوازن بين السلطات التي يقوم عليها النظام البرلماني الكلاسيكي والذي يتطلب قيام الوزارة بهذا الدور، أي بحل مجلس النواب، مما يجنب رئيس الجمهورية أية مواجهة حقيقية أو مشاجرة مع مجلس النواب عبر استعماله لهذا الحق.

وهو يصف هذا الواقع في كتابه وذلك بقوله:

«En prononçant la dissolution de l'assemblée nationale, le président de la République n'intervient pas nécessairement, comme dans l'hypothèse classique, pour résoudre un conflit entre le gouvernement et le parlement. Il agit conformément à l'article 5, pour assurer, par son arbitrage, la continuité de l'Etat. Envisagée ainsi, on conçoit que la dissolution n'exige plus le "contreseing ministériel" car elle n'est plus un mécanisme du régime parlementaire, mais un moyen grâce auquel le président fait valoir l'autorité qu'impliquent ses responsabilités constitutionnelles. Par la constitution 1958, le droit de dissolution n'apparaît guère de nature à conférer un style parlementaire au régime. La dissolution parlementaire, c'est celle qui décidée par le gouvernement, permet au chef de l'Etat de demeurer au- dessus de la mêlée. Si, au contraire, c'est lui qui la prononce librement, rien ne peut empêcher que son geste ne soit interprété comme une prise de position contre l'assemblée»(1).

«يُعلن حل الجمعية الوطنية من قبل رئيس الجمهورية الذي لا يتدخل بالضرورة، كما هي الحال في القاعدة الكلاسيكية، لحل النزاعات بين الحكومة والبرلمان، هو يتصرّف طبقاً للمادة الخامسة (٥)، لكي يؤمّن من خلال تحكيمه، استمرارية الدولة. ومن جهة أخرى، فإن

(1) Georges Burdeau; François Hamon, Michel Troper - "Droit constitutionnel"- Op. Cité- "un pouvoir d'Etat"- pages 603-604.

ممارسته لحق الحل لا يتطلب التوقيع الوزاري المجاور لأنها تخرج عن آلية عمل النظام البرلماني، ولكنها وسيلة يعمد من خلالها الرئيس إلى إظهار سلطته التي تُشير إلى مسؤولياته الدستورية. من خلال دستور ١٩٥٨، حق الحل لا يُظهر طبيعة ما خولّ إليه من صلاحيات في ظل النظام البرلماني. حق الحل البرلماني هو الذي تقرّره الحكومة، والذي يسمح لرئيس الدولة بأن يبقى فوق النزاع (العراك). إذ أنه بالعكس، فهو الذي يُعلنه بحرية تامة، أبداً لا شيء يمنع من تفسير تصرّفه بأنه موجّه ضد الجمعية العامة».

الفصـــل الثانـــي

صلاحيات مجلس الوزراء

في ضوء التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠

بدايةً وفي إطار التمهيد للفقرات الأساسية لهذا الفصل، فلقد قسّمناه إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: تحديد الركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني.

المبحث الثاني: تصنيف النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الثانية.

المبحث الثالث: خصوصيَّة النظام اللبناني واقترابه من الديمقراطية التوافقية.

ومن ثمَّ سنحاول الإضاءة قدر المستطاع على هذا الموضوع من خلال تقييم هذا الفصل منهجياً إلى فقرتين:

الفقرة الأولى: صلاحيات مجلس الوزراء الدستوريّة.

الفقرة الثانية: علاقة مجلس الوزراء برأسيّ السلطة التنفيذيَّة.

- ففيما يتعلَّق بالفقرة الأولى فسنحاول تقسيمها ومعالجتها في إطار ثلاثة مباحث:

المبحـــث الأول: صـــلاحيَّات رئـــيس الجمهوريـــة في ظل التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠).

المبحث الثاني: صلاحيَّات رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠).

المبحث الثالث: صلاحيَّات مجلس الوزراء الدستورية (بعد الطائف ١٩٩٠)

والذي سنحاول تقسيمه بدوره إلى نبذتين:

النبذة الأولى: صلاحيَّات الوزارة في بريطانيا.

النبذة الثانية: صلاحيَّات مجلس الوزراء بعد الطائف (١٩٩٠).

- وأمـــا فـــيما يتعلَّق بالفقرة الثانية فسنحاول أيضاً تقسيمها ومعالجتها في إطار مبحثين رئيسيَّين:

المبحث الأول: مظاهر التعاون في ممارسة الوظيفة التنفيذيَّة بين أجهزة السُّلطة التنفيذية.

المبحـــث الثانـــي: علاقة رأسي السُّلطة التنفيذيَّة على صعيد الممارسة السياسيَّة، وتأثير ذلك على أداء مجلس الوزراء كمؤسسة دستوريَّة.

بدايـــةً وقـــبل التطرُق لصلاحيات مجلس الوزراء الدستورية بعد الطائف أي في ضوء الـــتعديل الدستوري الأخير لعام ١٩٩٠، لا بُدّ من التوقُف عند الأجواء والظروف التي رافقت أو بالأحرى التي هيَأت لولادة وثيقة الوفاق الوطني (١٩٨٩)، والتي تُعتبر اللُبنة الأساس التي ارتكـــزت علـــيها التعديلات الدستورية الأخيرة (١٩٩٠/٩/٢١) والتي انتقل بموجبها نظامنا السياســـي والدســـتوري مـــن الجمهوريـــة الأولى إلى الجمهورية الثانية. ولنرى أهم المبادئ التي تضمنتها هذه الوثيقة، ومدى قيمتها القانونية الإلزاميّة.

وباســـتعراض الظـــروف السياسيّة الخطيرة في تلك الحقبة السياسيّة التي أحاطت بلبنان وجعلـــت من وضعه السياسي على حاله من عدم الاستقرار، مما أثار ذلك قلقاً إقليمياً ودوليّاً، جعـــل بالتالـــي اللجـــنة الثلاثية العربية تتحرّك بسرعة لإنهاء الصراع الدامي في لبنان. فبعد اغتـــيال رئـــيس حكومة الوحدة الوطنية "رشيد كرامي" في الأول من حزيران ١٩٨٧ وتعويم الحكومـــة بتكلـــيف الرئـــيس الحـــص. استمرَّت مقاطعة القيادات الوطنيَّة والإسلاميَّة لرئيس الجمهورية. وبدا الانقسام واضحاً بين اللبنانيين إذ أن القوى الوطنية والإسلاميّة أصرَّت على أولويـــة الإصـــلاح على انتخاب الرئيس الجديد، في حين أن القوى السياسية المسيحية آثرت أسبقية انتخاب الرئيس على الإصلاحات. ومع اقتراب نهاية ولاية الرئيس ظهر للجميع ملامح غد مظلم يهدّد البلاد بالتشرذم والتفتت. فالاتفاق على انتخاب رئيس جديد بين اللبنانيين أصبح مســـتحيلاً[١]، والـــتوافق السوري الأميركي على ترشيح إحدى الشخصيات السياسية لم يؤتِ ثمـــاره[٢]. والأخطـــر مـــن ذلـــك بـــروز عدم الاتفاق حتى على مكان انعقاد انتخاب رئيس الجمهوريـــة، ففـــي حيـــن طالبت القوى الوطنية والإسلامية بعقد الجلسة في المقر الرئيسي للبرلمان في ساحة النجمة، أصرَّ الفريق الآخر على المقر المؤقت للمجلس في قصر منصور. وهكذا تعطلت الجلسة التي دعا إليها رئيس المجلس بتاريخ ١٩٨٨/٨/١٨، كما تعطلت بعدها جلسة ٢٢ أيلول، وباتت البلاد في فراغ دستوري[٣].

حوالي منتصف ليل ٢٢ أيلول أقدم الرئيس الجميّل في اللحظات الأخيرة من ولايته على إصـــدار مراسيم حكومة عسكرية برئاسة قائد الجيش العماد ميشال عون، ورفض المسلمون الاشـــتراك فـــيها. ودخلـــت البلاد في ازدواجيَّة الحكم التي فُسِّرت بأنها تكريس فعلي للتقسيم

(١) رفضت القوى المسيحية القبول بترشيح الرئيس الأسبق سليمان فرنجية لمنصب رئاسة الجمهورية.

(٢) رفض الجيش وتدخّل لمنع النائب "مخايل الضاهر" من تجسيد الاتفاق الاميركي – السوري.

(٣) د. محســـن خليل – الطائفية والنظام الدستوري في لبنان– الدار الجامعية – طبعة ١٩٩٢ – ص ١٥١. الفراغ الدستوري بالنسبة للسلطة التنفيذية، بالنسبة للسلطة التشريعية، وبالنسبة للسلطة القضائية.

الواقعي. فحكومة الرئيس الحصّ اعتبرت نفسها ممثّلة شرعيّة للحكم وحكومة العماد عون غير شــرعيّة لمخالفــتها مبادئ الدستور والميثاق. الحكومتان جذّرا الانقسام في مؤسّسات الجيش وقوى الأمن والإدارات العامة. وبدت الدولة اللبنانية اعتباراً من ٢٣ أيلول ١٩٨٨ مقسّمة دون إعــلان رســمي "فبــيروت" غربــيّة إسلاميّة في غالبيّة سكانها، وشرقية مسيحيّة في معظم مواطنيها. والمناطق اللبنانية مقسّمة طائفياً على نحو واقعي. واستمرّ الوضع على هذه الحال مــن الانقسام والتشرذم ليندفع مع مطلع العام ١٩٨٩ باتجاه جديد. ففي ١٣ آذار أعلن العماد عون رفضه إجراء انتخابات رئاسيّة ما لم ينسحب السوريون من لبنان. وبدأت حرب التحرير التي سرعان ما تحولت إلى حرب أهليّة بين الشرقيّة والغربيّة وانتهت بحرب الإلغاء – شرقية شــرقية- وســقطت حــرب التحرير والإلغاء بتاريخ ١٩٩٠/١٠/١٣ أمام هجوم شنّه الجيش اللبنانــي مدعوماً من الجيش السوري فلجأ العماد عون إلى السفارة الفرنسيّة ومنها انتقل إلى فرنســا ليُقــيم فيها. إزاء الحرب المتجدّدة المدمّرة مع بداية حرب التحرير التي أعلنها العماد عــون، وأمام انهيار سلطان الدولة أحد الأركان الأساسية لقيام الدولة، وبعد الفراغ الدستوري الشــامل حيــث لا رئــيس دولة ولا وزارة بالمعنى القانوني، ومجلس نيابي معطّل، وسلطة قضــائية معطّلة عن القيام بوظيفتها الحقيقيّة. إزاء ذلك عقد وزراء الخارجيّة العرب مؤتمراً انبثقــت عــنه اللجــنة السداسية التي تألفت من وزراء خارجية الكويت والسودان والجزائر والأردن والإمارات العربية وتونس، إضافةً إلى أمين عام جامعة الدول العربية بموجب قرار من مجلس جامعة الدول العربية المنعقد في "دورة طارئة" في تونس بتاريخ ١٩٨٩/١/١٢[١]. مهمــة اللجــنة إنهاء الوضع المتردّي في لبنان وبُذلت في هذا الصدد جهوداً أشاد بها الرئيس سلام حيث قال: "إنه لمس فيه (يقصد رئيسها الشيخ صباح الأحمد الصباح) ومن جميع أعضاء اللجــنة حرصاً على النجاح في مهمتهم من أجل لبنان والعرب [٢]. وفشلت اللجنة في مهمتها لعــدم تجاوب الأطراف المتنازعة معها. وجاء مؤتمر القمة العربية المنعقد في الدار البيضاء (المملكــة المغربــيّة) بين ٥/٢٣/و ٢٦ منه يحمل عدة مقررات أبرزها: احترام وقف إطلاق الــنار وفق قرار مجلس الجامعة العربية الصادر في ٢٧ نيسان ١٩٨٩ ،وتشكيل لجنة ثلاثية مكوّنة من جلالة الملك الحسن الثاني ملك المغرب ومن الملك فهد بن عبد العزيز ملك المملكة العربــية السعودية ومن الرئيس الشاذلي بن شديد رئيس الجمهورية الجزائرية. وحدّد المؤتمر مهمة هذه اللجنة التي فوّضت مهامها إلى وزراء خارجيتها الذين تحركوا لإحياء اللجنة الأمنيّة

(١) صائب سلام – كلمات ومواقف ١٩٥٤ – ١٩٩٠ – مركز الأبحاث والتوثيق – ص ٦٣٩.

(٢) صائب سلام – مسيرة السلام من ١٩٨٨/١٠/٤ الى ٢١/ ٢/ ١٩٩٠ – مركز صائب سلام للأبحاث والتوثيق- ص ٧٥.

التـــي يرأسها الأمين العام المساعد للجامعة العربية "الأخضر الإبراهيمي" والى دعوة مجلس الـنواب فـــي ١٩٨٩ /٩/٣٠ لعقد جلسة خارج البلاد للاتفاق على صيغة للإصلاح السياسي وكانــت مديـــنة "الطائف" السعودية محط رحال (٥١) نائباً انتهت مناقشتهم بعد شهر بالاتفاق علـــى وثـيقة الوفاق الوطني، وصدَّق المجلس النيابي الملتئم عقده بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥ في القلـيعات وبالإجمــاع علـــى الوثـيقة وانتُخب في نفس الجلسة النائب "رينه معوَّض" رئيساً للجمهورية ومع الأسف لم تُطل رئاسة معوَّض إذ اغتيل على أثر حادث دموي مدبَّر في ٢٢/ ١٩٨٩/١١. فاجتمع المجلس النيابي في شتورا بتاريخ ١٩٨٩/١١/٢٤ وانتخب الرئيس الياس الهراوي الذي كلَّف الرئيس الحصّ تشكيل حكومة نالت ثقة المجلس بالإجماع.

يتبيَّن لنا من التحليل لما أوردناه آنفاً أن أبوة "وثيقة الوفاق الوطني" لبنانية لا شبهة عليها إنهـــا صيغة الإرادة اللبنانية التي أجمعت على ولادتها "فالولادة تمَّت على أيدي عربية (أيدي اللجـنة الثلاثـية وســـوريا) في غرفة عمليات عربية (الطائف في المملكة العربية السعودية) وكانـــت الـــرعاية الفائقة عند الولادة من الفريق العربي إيّاه[1]. وكما ساهم الدعم العربي في عملـــية حمايـــة وصـــيانة المولـــود فإن العالم بارك الولادة واعترف بها. فالولايات المتحدة الأميركـــية تركـــزت اهتماماتها بدءاً من العام ١٩٨٨ تجاه الشرق الأوسط، وبعد أن جعلتها المتغيّرات الدولية قوّة عالمية وحيدة، وبعد أن تفجرت حرب الخليج الثانية باحتلال الكويت من قـــبل العـــراق بـــتاريخ أول آب ١٩٩٠. كانت تؤكد في كل مرّة على تأييدها للاتفاق وعلى مسيرته. وأما بالنسبة لموقف سائر دول العالم فقد تجلى تأييدها ودعمها للوفاق ومسيرته على أكـــثر مـــن صـــعيد وعلى شتىّ المستويات الدولية. إضافةً لعامل الإرادة اللبنانية في إنجاح المؤتمـــر ولمـــا ســـاهمت به الدول العربية والعالمية، نجد ضرورة لفت النظر إلى المقوّمات الذاتـــية للاتفـــاق إذ لا يكفـــي تهيئة الظروف والإحاطة بالمولود لاكتساب استمرارية العيش والنجاح في الحياة.

مـــن هـــذه الـــزاوية تصبح العوامل الوراثية الداخلة في تكوين المولود لا تقلّ شأناً عن عاملـــيّ التهيئة والإحاطة. وبصدد نجاح المعالجة استعاد اتفاق الطائف والتعديلات الدستورية المنبـــثقة منه المشكلات والعوامل الوراثية التي كانت مثار تنازع بين اللبنانيين منذ قيام لبنان الكبـــير فتضـــمنت وثيقة الوفاق الوطني، التي تكرَّست بنص دستوري بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١، أربعة عناوين رئيسيَّة هي:

---

(١) د. سليم الحص – "فجر جمهورية جديدة" – الحياة ١٩٩٠/١٢/٢٩.

أ- المبادئ الأساسية والإصلاحات.

ب- بسط السيادة الوطنية.

ج- تحرير لبنان من الاحتلال الإسرائيلي.

د- العلاقات اللبنانية – السوريَّة[١].

وفي إطار معالجة الإشكالية التي تتمحور حول مدى إلزامية وثيقة الوفاق الوطني (١٩٨٩) أي مدى قيمتها الدستورية والقانونية، فلقد أجاب الدكتور "إدمون نعيم" عن هذه الإشكالية عبر قوله: إن وثيقة الطائف لا تلزم الدولة اللبنانية ولا مؤسّسات الدولة اللبنانية، صحيح أنها طُرِحَت على المجلس النيابي، والمجلس النيابي وافق عليها، إنما الموافقة المذكورة ليست بالقانون ولا يمكن بشكل من الأشكال أن تُعتبر ملزمة للدولة اللبنانية بأية مؤسسة من مؤسساتها. وثيقة الطائف تُعتبر مصدر وحي للسلطات اللبنانية، بمعنى أن السلطات اللبنانية بإمكانها أن تستند إلى ما ورد في وثيقة الطائف من أجل إدخال كل أو بعض ما ورد فيها في القوانين الأساسية اللبنانية[٢].

إلاّ أننا نؤكِّد في هذا الخصوص رأي الدكتور "زهير شكر" من خلال بعض محاضراته التي ألقاها على طلاّب الدراسات العليا – قسم القانون العام – إذ يقول: بأنّ وثيقة الوفاق الوطني لها قيمة دستورية لجهة المبادئ التي نصت عليها والتي تكرَّست في صلب الدستور بالاستناد إلى التعديلات الدستورية الأخيرة لعام (١٩٩٠)، والتي جعلت من وثيقة الوفاق الوطني بمجمل مبادئها وثيقة دستورية ذات صفة إلزامية لا مثار للجدل بشأنها.

وفي إطار التعديلات الدستورية الأخيرة الصادرة في ٩/٢١/ ١٩٩٠ التي انبثقت عن وثيقة الطائف، والتي أُعلنت بموجبها ولادة الجمهورية اللبنانية الثانية وريثة شرعيَّة للجمهورية الأولى، وكانت المشاركة موروثة في تركة السّلف للخلف. لا بدّ من التوقف عند جوهر هذه التعديلات الدستوريَّة وأثرها على التوازنات السياسية داخل المؤسَّسات الدستورية من جهة، ومن جهة أخرى محاولة إبراز هذا التوازن في صلاحيات مواقع رئاسات المؤسَّسات الدستورية، ومدى تكريس هذا التوازن في علاقة المؤسَّسات

---

(١) د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية – مرجع سابق – ص ٣٣٦- ٣٣٧.

(٢) دراسة للدكتور إدمون نعيم – نُشرت في الديار بتاريخ ١٩٩٦/١١/٤ – نقلاً عن خليل الهندي وانطوان الناشف – «الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده» – مرجع سابق – ص ٢٥.

الدستورية بعضها ببعض. فعلى صعيد المبادئ التي كرّستها وثيقة الطائف، والتي يظهر جليّاً تكريس أغلبيتها في إطار التعديلات الدستورية الأخيرة، فلقد جاء دستور ١٩٩٠ يُبرز ملامح جمهورية ثانية جديدة تضع حدّاً نهائياً لمشكلات الكيان والهوية والنظام السياسي. ويبدو أن مقدمة الدستور قد حسمت الموضوعين الأولين إذ جاء في الفقرة - أ- من المقدمة التأكيد على أن: لبنان وطن سيّد حُرّ مستقلّ، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحداً أرضاً وشعباً ومؤسّسات في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمعترف بها دولياً. كما جاء في الفقرة – ب- تأكيد هوية لبنان بنصّها: "لبنان عربي الهوية والانتماء..." أما بشأن النظام السياسي فيبدو فيه توجهان الأول: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية ترتكز على مبدأ سيادة الشعب". والثاني إلغاء الطائفية السياسيَّة كهدف وطني يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحليَّة. وهكذا نجد أن دستور الجمهورية الثانية اتخذ المعطيات نفسها الواردة في ميثاق ١٩٤٣ بالنسبة للنظام السياسي حيث اعتمد على دور الدولة المركزية في تهيئة عملية الانصهار الوطني وإدارتها عبر إلغاء الطائفية السياسية للانتقال من المجتمع الطائفي إلى المجتمع المدني. وعليه فإن النظام السياسي في ظل دستور "الجمهورية اللبنانية الثانية" قد حُسم فهو نظام يأخذ بمفهوم البرلمانية ليس فقط على صعيد علاقات السلطات بعضها ببعض كما كان الحال قبل إصدار هذه التعديلات الدستورية الأخيرة، ولكن أراد أن يكرّس ذلك في نصوص صريحة وواضحة في صلب الدستور، ولا سيّما في مقدمته حيث يقول في الفقرة ج "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية". ثم تأتي البنود الأخرى لتؤكد على مفاهيم وقواعد النظم الديمقراطية فتنصّ الفقرة "د" على سبيل المثال: "أن الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسّسات الدستورية". ثمَّ ليؤكد على مبدأ هام كان في أساس قيام النظام البرلماني والذي يُعتبر ركيزة أساسيَّة لا يستقيم بدونها وهو النص في الفقرة "هـ": "النظام قائم على فصل السلطات وتعاونها وتوازنها". ثم إذا ما استعرضنا مجمل النصوص الدستوريَّة الأخرى لوجدنا تكريساً لهذه المبادئ سواء في تحديد صلاحيات البرلمان وصلاحيات الحكومة أو في علاقات هذه السلطات بين بعضها البعض التي تكرّس استقلالها وذاتيتها من جهة، كما تؤكد على توازنها وتعاونها والتأثير المتبادل لكل منها على الأخرى من جهة ثانية[١].

---

(١) د. عصام سليمان – "دراسات حول طبيعة النظام السياسي في لبنان" – مقالة نُشرت في جريدة النهار بتاريخ ٣١/٥/١٩٩٥- نقلاً عن خليل الهندي وانطوان الناشف: الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده" – المرجع ذاته – ص ٣٨.

- وأما لجهة الإصلاحات التي كرّستها تعديلات الطائف (١٩٩٠) وأثرها المباشر على إحـداث الـتوازنات السياسـية الطائفـية فـي إطار التمثيل السياسي داخل المؤسسات الدستورية ولجهة التوازن في الصلاحيات المؤسّساتية، وفي علاقة المؤسّسات الدستورية ببعضها البعض، فلقد جاء التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) ليُغيِّر التوازن الطائفي الذي كان قائماً في ظل ميثاق ١٩٤٣، وليوجد نوعاً من التوازن الطائفي بين الطوائف الثلاث الكـبرى أي: الموارنــة، السُــنة والشيعة، بحيث يتجسّد هذا التوازن الطائفي بصورة واضحة على مستوى التمثيل السياسي داخل المؤسّسات الدستورية. فعلى صعيد مجلس الــوزراء فإن هذا التوازن الطائفي يظهر من خلال التركيبة البنيويّة لهذا المجلس والتي تقــوم على التوازن الطائفي بما يضمن التمثيل السياسي للطوائف الثلاث الكبرى. وهذا التوازن الطائفي يظهر أيضاً على صعيد قرارات مجلس الوزراء في مجال إدارة شؤون الحكـم في البلاد وفيما يتعلّق بمجمل الحياة السياسية في البلاد. فهذه القرارات السياسية تُتخذ على مستوى مجلس الوزراء كمؤسّسة جماعية لإدارة شؤون الحكم (بعد الطائف)، بما يضمن المشاركة الطوائفيّة في السُلطة وبما يحقّق التوازن الطائفي المشار إليه. ومن جهة أخرى فإن هذا التوازن يظهر من خلال الإبقاء على العُرف الدستوري (أي الامتياز الطائفي الذي أوجده ميثاق ١٩٤٣) والذي يقضي بتوزيع الرئاسات الثلاث بين الموارنة والشيعة والسنة. كما يظهر جليّاً على مستوى توزيع المقاعد النيابية داخل مجلس النواب بحيـث توزع هذه المقاعد بالمناصفة بين المسلمين والمسيحيّين، مما يجعل كلاً منها في مواقع متوازية.

وأما على صعيد التوازن في صلاحيات مواقع الرئاسات الثلاث للمؤسّسات الدستورية، فلقــد جاء دستور (١٩٩٠) ليُقلِّص صلاحيات رئيس الجمهورية وليمنح رئيس الوزراء صلاحيات جديدة، وليُدعّم موقع رئيس مجلس النواب[1].

وفــي هــذا الإطار، وعلى صعيد الإصلاحات الدستورية التي أُوجدها اتفاق الطائف (١٩٩٠). فــإن الدكتور زهير شكر في كتابه "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، جــاء ليعتبر في مجال الإصلاحات الدستورية، أن أهم التعديلات السياسيَّة التي أرساها اتفاق الطائف تكمن في: ١- **تغيير دور رئيس الجمهورية** فالمادة ١٧ كانت تُنيط السلطة الإجرائــية فــيه وهــو يــتولاّها بمعاونة الوزراء. وأتى النص الجديد ليكون الخطوة الإصــلاحية الأهم في نقل السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء

(١) د. عصام سليمان – "الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة" – مرجع سابق – ص ٥٢ .

ومن أهم الإصلاحات الدستورية بنظره تكمن:

١ – تعزيز ولاية رئيس مجلس النواب بجعلها أربعة سنوات.

٢– إسقاط حق الحكومة عملياً في حلّ مجلس النواب.

٣– تفسير لنص المادة ٥٨ يجعل تنفيذها مرتبط بإرادة رئيس المجلس.

٤– تعزيز وتوسيع صلاحيات رئيس مجلس الوزراء.

٥– المناصفة في المقاعد النيابية والوزاريَّة بين المسيحيّين والمسلمين في مرحلة انتقالية، حيث نصّت المادة ٩٥ على وجوب تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسيّة من قبل البرلمان وحددت المادة الأعضاء الحكميين. ومهمة هذه اللجنة وضع تصوُّر عام لإلغاء الطائفية السياسية وفقاً لروزنامة تضعها[1].

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الإصلاحات الدستورية لجهة التوازن في صلاحيات مواقع الرئاسات الثلاث قد جاءت في الواقع لتُحدث خللاً في هذا التوازن لصالح رئيس مجلس النواب على حساب رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، وتبرير ذلك يعود إلى عدّة أسباب قد ذكر بعضها الدكتور زهير شكر في تعداده لبعضها في إطار ذكره لأهم الإصلاحات الدستورية وذلك في البنود الآنفة الذكر (١) و (٣)، والتي تتجسَّد بتعزيز هذه الإصلاحات الدستورية لولاية رئيس مجلس النواب وذلك بجعلها أربعة سنوات. إلى جانب التفسير الذي يمكن أن يُعطى لنص المادة ٥٨ من الدستور والذي يجعل من تنفيذها مرتبط بإرادة رئيس المجلس، وذلك بعرض أي من مشاريع القوانين المعجّلة على جلسة عامة للمجلس أو عدم عرضها. كما يتجسّد هذا الخلل في التوازن في صلاحيات مواقع الرئاسات الثلاث لصالح رئيس مجلس النوّاب، من خلال دوره الفعّال والرئيسي في اختيار رئيس الحكومة في حالة عدم وجود زعامة سنية قوية في البرلمان تستقطب عدداً كبيراً من النواب خاصة من نواب السنة. إذ أن اختيار هذا الأخير من قبل رئيس الجمهورية يتم بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، وبناءً على استشارات نيابية ملزمة يُجريها رئيس الجمهورية، ويُطلعه رسمياً على نتائجها. كما يظهر هذا الخلل في التوازن، لجهة دور رئيس مجلس النوّاب الرئيسي في انتخاب رئيس الجمهورية، من خلال استقطابه لأكثرية الكتل البرلمانية داخل المجلس، بحيث إن الأكثرية البرلمانية تدور في فلك رئيس المجلس وتجعله مؤثراً بمجمل العملية الانتخابية لرئاسة الجمهورية.

---

(١) د. زهير شكر –المرجع ذاته – ص ٣٣٨ – ٣٣٩.

ومن جهة أخرى يظهر هذا التدعيم لموقع رئاسة مجلس النواب من خلال الأكثرية المطلوبة لسحب الثقة منه من جهة، ومن جهة أخرى لناحية المدّة الزمنية التي يمكن أن يُمارس فيه هذا الحق أي سحب الثقة منه من قبل المجلس النيابي. فعلى هذا الصعيد فإن انتخاب رئيس مجلس النواب يتم بالأكثرية النسبيَّة، وأما سحب الثقة منه من قبل المجلس النيابي فإنها لا تكون إلاَّ بعد مرور سنتين على انتخابه، وفي هذه الحالة فإن سحب الثقة منه من قبل المجلس النيابي يجب أن يتم بأكثرية ثلثي مجموع أعضائه. ومن هنا يظهر لنا تدعيم موقع رئيس مجلس النواب بالمقارنة مع مواقع الرئاسات الدستورية الأخرى، خصوصاً لجهة القيود الدستورية، والتي منعت عمليّاً مجلس النواب من عزل رئيس المجلس بناءً على سحب الثقة منه، وبالتالي أصبحت رئاسته تتمتَّع بالتوازن والاستقرار (لمدة أربعة سنوات) بالمقارنة مع رئاسة الجمهورية والتي تمتد ولايتها لمدة "ست سنوات"، مما أحدث خللاً عمليّاً، تستفيد منه الرئاستين الأولى والثانية على حساب الثالثة أي رئاسة الحكومة التي بقيت دون تحديد لولايتها، مما أفقدها أيَّة فرصة للاستقرار.

وبناءً عليه فإن الخلل في التوازن على صعيد صلاحيات مواقع الرئاسات الدستوريّة الثلاث، والذي استفاد منه رئيس مجلس النواب عمليّاً، قد ترافق بدوره على صعيد التوازن الذي أرسته الإصلاحات الدستورية الأخيرة على مستوى علاقة السلطات الدستورية ببعضها البعض، مع إحداث خلل في التوازن بين السّلطتين الاشتراعية والإجرائية لمصلحة السلطة الاشتراعية. فعلى صعيد العلاقة بين السُّلطتين الاشتراعية والإجرائية، فقد عزَّزت التعديلات الدستورية رقابة المجلس على الحكومة، في حين قيَّدت حق السُّلطة الإجرائية في حل المجلس بشروط من الصعب جداً توافرها، فأدّى ذلك، من حيث النصوص، إلى خلل في التوازن بين السلطتين لمصلحة السلطة الاشتراعيَّة، لأن صلاحيَّة حلّ المجلس من قبل السلطة الإجرائية، في النظام البرلماني، تُعادل حقّ المجلس في ممارسة رقابة مستمرة على الحكومة وسحب الثقة منها عند الاقتضاء. كما أدّى ذلك إلى تقليص دور رئيس الجمهورية كضابط لعمل المؤسسات الدستورية[١].

واستنتاجاً لما تقدّم، لجهة عرض أهم الإصلاحات الدستورية التي أتت بها وثيقة الطائف. فإنه يمكن القول استناداً لرأي الدكتور "ألبير منصور" في كتابه: "الانقلاب على الطائف" بأن: الأسس التي بنى عليه مؤتمر الطائف المؤسسات وصلاحياتها تتجسَّد من خلال المناصفة والمشاركة الجماعية في الحكم. والأهم من ذلك احترام الأقليّة وإعطاؤها دوراً مُعطِّلاً وحق

---

(١) د. عصام سليمان – المرجع ذاته- نفس الصفحة ٥٢.

الـــنقض. الحكم الإجرائي يتم بأكثريّة ثلثي مجلس الوزراء. والحكومة ترحل أو يقف عملها بقـــرار ثلـــث أعضائها. مناصفة على ثلث معطِّل، هي قاعدة الأكثريَّة والأقليّة التي رسمها مؤتمر الطائف عن قناعة تامة لأن الأكثريّة المطلوبة في لبنان هي دائماً أكثريَّة مركبة وكل حكـــم بأكثريّة بسيطة عاديَّة يؤدّي إلى قهر وتحكُّم وإلى تهديد للوفاق والعيش المشترك، أي إلى تهديد للوطن[1]. إلغاء الهيمنة، تثبيت المشاركة، إقرار المناصفة، حكم الجماعة، الأكثرية المركبة بطلب الثلثين: هذه الأُسس التي بنى عليها مؤتمر الطائف المؤسسات وصلاحياتها.

وبـــناءً عليه واستناداً للإصلاحات الدستورية الأخيرة التي كرَّسها اتفاق الطائف وأثرها علـــى التوازنات لجهة قواعد اللعبة البرلمانية. فإنه حريٌّ بنا أن نعود إلى تقييم وحلّ إحدى التســـاؤلات التي طرحتها الإشكاليّة الأساسية في مقدمة البحث، والذي يتمحور حول طبيعة خصـــائص الـــنظام السياســـي اللبنانـــي، فهل يعتمد بأسسه وتشريعاته الدستورية على تبنيّ مـــبادئ الـــنظام البرلمانـــي التقليدي المتعارف عليه كلاسيكياً، بما يتلاءم مع ما نصّت عليه صراحةً مقدمة الدستور (١٩٩٠) في فقرتها "ج" من حيث اعتبار "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانـــية". أم أنه نظام توافقي، يُمازج بين البرلمانية وبين طبيعة التركيبة الاجتماعية القائمة على التوازنات الطائفية؟؟.

للإجابـــة على هذا التساؤل، فإنه لا بُدّ من العودة إلى تحديد الركائز الأساسيَّة التي يقوم عليها النظام البرلماني بصورة عامة، والتي من خلال تحديدها، يمكننا استنتاج طبيعة النظام السياسي والدستوري اللبناني في ظل الجمهورية الثانية (١٩٩٠).

المبحث الأول: تحديد الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني

تـــتعدَّد الـــتعاريف التي يُطلقها فقهاء القانون على هذا النظام. فمنهم مَنْ رآه نظاماً قائماً على تعاون وثيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعيَّة، إلى نظام تتحقَّق فيه مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، إلى نظام قائم على وجود توازن بين السلطات وأدوات تأثير متبادلة، إلى نظام الفصـــل المرن بين السلطات، ويمكن تلخيصها بأنه: نظام التوازن والتعاون والتأثير المتبادل بين السلطات. فالتعاون يكون وثيقاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع حفظ الانفصال بين ذاتـــية كـــل مـــن هاتين السلطتين، والتوازن والتأثير المتبادل بينهما يتجلّى في حق البرلمان بحجب الثقة عن الحكومة يقابله حق الحكومة في حلّ البرلمان.

---

(١) د. الـــبير منصور: "الانقلاب على الطائف". – دار الجديد – بيروت – لبنان – الطبعة الأولى – ١٩٩٣ – في "مبادئ النظام" ص ٨١، ٨٢.

أركان النظام البرلماني: يقوم هذا النظام على ثلاثة أركان رئيسيَّة:

أولاً: الــبرلمان الذي قد يتألف من مجلس منتخب "أو مجلسين أحدهما على الأقل منتخب من الشعب".

ثانياً: رئيس دولة غير مسؤول سياسيّاً "ملكاً أو رئيساً للجمهورية".

ثالــثاً: حكومــة متضــامنة بيــن أعضائها ومسؤولة بمجموع أعضائها وبمفردهم أمام البرلمان.

إن الــنموذج والمصدر لهذا النظام نجده في "بريطانيا". فهي رائدته ورائدة الديمقراطية الحديــثة، حيث يعود بدء إنشاء مؤسّساتها إلى القرنين الثاني عشر والثالث عشر، وتطورت حــتى توصّــلت إلى تركيز دعائم هذا النظام المعروف بالبرلمانية. ففيها وجدت وترعرعت البرلمانية ومنها انتقلت إلى سائر الدول.

ركائــز الــنظام البرلماني البريطاني: برلمان يُعبّر عن الإرادة الشعبيَّة وملكيَّة وراثيَّة تملــك ولا تحكم، وحكومة منبثقة عن البرلمان ومسؤولة أمامه عن أعمالها السياسية. وهذه الحكومــة تنبــثق عن الحزب الحاكم ورئيسها "الوزير الأول" يكون عادةً هو رئيس الحزب الفائز في الانتخابات، وبعد أن يُعيّنه الملك يقوم هو بتسمية الوزراء. وتمارس الحكومة الحكم تحــت مراقبة المعارضة وإشراف الرأي العام الذي يعتبر الحكم بين الحزبين الرئيسيّين في بريطانيا العمّال والمحافظين.

المبحث الثاني: تصنيف النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الثانية

مــن المعــروف أن الــنظم البرلمانــية ترتكز على مبدأ سيادة البرلمان الممثّل للسيادة الوطنــية. لذلك فإنَّ أول ما تطرَّق إليه البحث في الطائف أثناء انعقاد مؤتمر الحوار الوطني كــان صلاحيات مجلس النواب. وقد تركّز النقاش حول ثغرات الممارسات السابقة في عهد الجمهوريــة الأولــى، وبــالأخص ثغرات هيمنة السلطة الإجرائية على السلطة الإشتراعيّة ووجوب تدارك هذه الثغرات(١).

إن أهــم مــا في الإصلاحات السياسية التي انبثقت عن الطائف وتكرّست دستوريّاً في الدستور الجديد أو في الجمهورية الثانية "أو الثالثة" على حد قول الرئيس حسين الحسيني هو "مقدمــة الدســتور" التي حلّت عدداً من المشاكل التي كانت قائمة قبل الإصلاحات السياسية

---

(١) د. ألبير منصور – المرجع ذاته – ص ٤٢.

ومنها حلّ مسألة النظام السياسي اللبناني وبالتالي مسألة العيش المشترك[1].

فبالنسبة لمسألة النظام السياسي فقد جاء النصّ الصريح في مقدمة الدستور الجديد ليحدّد طبيعة النظام على عكس ما كان الوضع عليه من غموض في دستور ١٩٢٦ وتعديلاته، حيث لم يكن هناك نصّاً صريحاً يحدّد طبيعة النظام، فجاءت الفقرة "ج" من المقدمة لتقول: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية،.." والفقرة "د" تنص: "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسّسات الدستورية". من قراءة وتحليل هاتين الفقرتين تظهر نيّة المشترع الدستوري الواضحة بالعودة إلى قواعد ومفاهيم سيادة البرلمان على حساب السلطة الإجرائية كما هي الحال في الأنظمة البرلمانية التقليدية. كما نستنتج أن المشترع أكّد على اختياره النظام البرلماني بوضوح في الفقرتين "هـ" و "د". فاعتبر مجلس النوّاب السلطة الدستورية الأم كونه يُمثل الشعب الذي هو مصدر السلطات، ونصّ على فصل السلطات والتعاون والتوازن فيما بينها وهي كلّها من ركائز النظام البرلماني التقليدي كما عرفناها سابقاً"[2].

أما بالنسبة للعنصر الثاني من عناصر النظام البرلماني والذي ينصّ على أن رئيس الدولة غير مسؤول سياسيّاً "ملكاً أو رئيساً للجمهورية"، فقد تمّ نقل غالبيَّة صلاحيّات رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، "وشاركه بما تبقى منها رئيس مجلس الوزراء"، وأصبح باستطاعة المجلس النيابي سحب ثقته من الحكومة في أي وقت دون أن يكون من السهل على الحكومة حلّ البرلمان.

وعليه وأمام واقع هذه الإصلاحات الدستوريّة على مستوى إعادة التوازن إلى القواعد التي تقوم عليها الثنائية التنفيذية، خصوصاً لجهة إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، بما يتلاءم مع طبيعة وجوهر النظام البرلماني، فإننا نلحظ بالمقابل على صعيد التعديلات الدستورية الأخيرة أن ممارسة السلطة الإجرائية غير محصورة بمجلس الوزراء، إنما تتم بمشاركة رئيس الجمهورية في إدارة شؤون الحكم عبر النصوص الدستورية المعدّلة ،والتي كرّست له مظاهر هذه المشاركة في ممارسة السُّلطة الإجرائية إمّا بصورة منفردة وإمّا بمشاركة رئيس الحكومة، مما يطرح مجموعة تساؤلات حول حقيقة التوازنات التي أرساها

---

(١) الرئيس حسين الحسيني في حوار مع جريدة النهار (حقوق الناس) بتاريخ ١٩٩٧/١٢/١٠.

(٢) نص الفقرة "هـ" و"د" من مقدمة دستور الجمهورية الثانية:

الفقرة "د": الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

الفقرة "هـ": النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

دستور الجمهورية الثانية على مستوى قواعد الثنائية التنفيذية؟ ومن ناحية أخرى ولجهة التوازن في علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يتلاءم مع جوهر وطبيعة النظام البرلماني، فلقد جاءت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ لتكرّس عملياً خللاً في التوازن بين هاتين السلطتين لصالح السلطة التشريعية. فالحكومة مسؤولة سياسيّاً أمام البرلمان، الذي بإمكانه سحب ثقته منها، بينما الحكومة لا تستطيع حلّ مجلس النواب عمليّاً إلاّ في حالات محدّدة حصراً في الدستور بالاستناد إلى الفقرة "٤" من المادة ٦٥ منه، والتي تعطي حق المبادرة في طلب حل البرلمان إلى رئيس الجمهوريّة وليس إلى مجلس الوزراء، بما لا يتلاءم مع قواعد التوازن بين السلطات والذي يفترضه النظام البرلماني، من خلال إعطاء مجلس الوزراء الحق في المبادرة في اتخاذ قرار الحل للبرلمان. وبالتالي يُطلب من رئيس الجمهوريّة تنفيذه، ممّا يجنّب ذلك أيّة مجابهة حقيقية بين رئيس الجمهورية والبرلمان لجهة حقّه في حلّ هذا الأخير، ويدعّم رأينا هذا الدكتور أحمد سرحال في كتابه "دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي اللبناني"، وذلك بقوله: "وكنا نفضّل أن تكون معادلة الحل معكوسة بمعنى إعطاء مجلس الوزراء اتخاذ المبادرة، وحفظ لفظ قرار الحلّ بصورة نهائية إلى رئيس الجمهورية. فهذا أكثر منطقياً وتوافقاً مع طبيعة النظام البرلماني[1].

وبناءً عليه وأمام واقع هذه الإصلاحات الدستورية في ظل الجمهورية الثانية، وإذا ما أردنا تحديد النظام الدستوري اللبناني الحالي، منطلقين من نصوص الدستور ومن روحه ومن خصائص المجتمع اللبناني وأهمها الطائفية والمناطقية وضعف الأحزاب السياسيّة، يمكننا القول بالاستناد إلى رأي الدكتور "زهير شكر" بأنه: "نظام برلماني طائفي وتوافقي اعتمد بعض قواعد الديمقراطية التوافقيّة المطبقة في دول أوروبا الوسطى (بلجيكا، هولندا، سويسرا والنمسا) مع هيمنة واضحة للسلطة التشريعيّة. وذلك لفقدان البرلمانية الكلاسيكية إحدى أهم قواعدها وهي "التوازن بين السلطات"، بالرغم من أن الفقرة هـ من مقدمة الدستور تنص على أن النظام الدستوري اللبناني "قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"[2].

وفي التوجّه نفسه يرى الدكتور محمد المجذوب في كتابه "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان"، في إطار تصنيفه للنظام السياسي والدستوري اللبناني بأنه نظام جمهوري، نيابي، برلماني، ديمقراطي ليبرالي، طائفي (أو مذهبي)، بوليارشي.

---

(١) د. أحمد سرحال – "دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي اللبناني" – مرجع سابق – الهامش ص ٦٠.

(٢) د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري – مرجع سابق – ص ٣٩٥.

والبوليارشـــية مـــن وجهـــة نظـــره هـــي نظـــرية معـــروفة فـــي العلوم الاجتماعيّة (La polyarchie)، التـــي تعنـــي وجـــود مراكز قوى متعدّدة ومتوازنة. وهذا النظام يُمكن العـــثور عليه في المجتمعات المتقدّمة والمتخلّفة. فالنظام البوليارشي يساعدنا على فهم النظام اللبنانـــي الـــذي يعتمد على صيغة تقوم على توازن دقيقٍ بين قوى مختلفة ومراكز قرارات مُتباعدة. وجميع هذه القوى والمراكز مكرهة بشكل عام، خشية أن يختل التوازن، على اتباع أسلوب التفاهم المتقطّع الذي يتخلّله أحياناً ميلٌ إلى المناورة أو الخصومة الحادة التي قد تنتهي باستخدام القوّة المسلّحة. ومن خصائص هذا التوازن أنه لا يُسمح لجماعة من الجماعات التي يتكوّن منها المجتمع بفرض نفسها على غيرها بصورة دائمة. ولعلّ السبب يكمن في أنها لا تملـــك (أو لا يُســـمح لها بأن تملك) من القوّة ما يؤهلها للاستيلاء على السلطة. ولهذا يبقى الاتفـــاق أو الـــتوافق المشـــوب بالرياء الصيغة الحتميّة لتأمين التعايش، لا العيش، بين هذه الجماعات[1].

إذاً ومـــن هـــذا المنطلق نرى أن التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) حاول تكريس النظام البرلماني الديمقراطي الجمهوري مُعيداً للبرلمان سيطرته على السلطة الإجرائية، ولو أن هذا الأمر لم يتوفّر في الممارسة الفعليّة وخاصّةً خلال تجربة الترويكا في عهد الرئيس الهراوي.

وعليه فصحيح أن الديمقراطية اللبنانيّة ديمقراطية برلمانية من حيث السلطات، إنمّا من حيث تولّي رئاساتها فهي ديمقراطيّة برلمانية اصطلاحيّة مركّبة، وليست عدديّة دقيقة كما هي في سائر أنظمة بلدان العالم التي تعتمد الديمقراطية البرلمانية. فهذه الديمقراطية الاصطلاحيّة هـــي نتيجة خصوصيّة نظامنا الفريدة التي لا يمكن فهم النظام اللبناني إلاّ من خلال دراستها ســـبباً ونتـــيجة. فمـــا هي هذه الخصوصيّة باختصار، وما هو الواقع السياسي اللبناني؟ هذه الأســـئلة جميعها تفتح الباب أمام قراءة ماهيّة الصيغة اللبنانية ومدى تأثيرها على الممارسة السياسية وكذلك على النصوص الدستوريّة.

المبحث الثالث: خصوصيّة النظام اللبناني واقترابه من الديمقراطية التوافقيّة

الـــنظام السياســـي لأي بلد يشكّل جزءاً من نظام أشمل ألا وهو النظام الاجتماعي، ممّا يفرض علينا عدم الاعتماد فقط على النصوص الدستورية والقانونية لمعرفة طبيعة هذا النظام لمـــا يـــراه دارســـو النظم السياسيّة الجدد، بما فيهم القانونيّون أمثال "جورج بوردو، أندريه

---

(١) د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، وأهم النظم الدستورية والسياسيّة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – لبنان – الطبعة الرابعة – ٢٠٠٢ – ص ٢٥٤ – ٢٥٥.

هوريـــو، موريـــس دوفرجـــيه" الذين نادوا باعتماد مناهج اجتماعية لدراسة النظم السياسيّة، باعتبارها نظماً ديناميكيّة ومتفاعلة مع بقيّة النظم الاجتماعية تؤثّر فيها وتتأثّر بها، بالإضافة إلـــى كونهـــا نظماً إنسانية تلعب فيها القيادة السياسية دوراً كبيراً في مجرى النظم السياسية وطبيعة القرار السياسي[١*].

وبمـــا أن النصوص تنفصل عن إرادة المشترع التي وضعها وتكون لها حياة خاصة بها مســـتقلّة عـــن إرادة المشترع أحياناً، ومتصلة بالحياة الاجتماعية استناداً إلى قاعدة "القانون ظاهـــرة اجتماعية يجب ملاحظتها كغيرها من الظواهر كما يرى أرسطو الذي اعتبر أنه من الطبيعي ألاّ تكون القوانين متماثلة بين "إيران وأثينا"، وهي فكرة أكدها "مونتيسكيو" معتبراً أن التبايـــن فـــي الأوضـــاع الجغرافية يستوجب حتماً مثل هذا التنوّع معتبراً أن القانون منوطاً بمميزات المجتمع المعني[٢*]. وما دام القانون ليس مجرّد تقنين للعلاقات الاجتماعيّة بمفهومها العـــام بـــل له هـــدف وغاية، وهي تطوير هذه العلاقات باتجاه محدّد، لذلك سأحاول دراسة وتصـــنيف النظام السياسي اللبناني وفقاً لآراء أصحاب المنهج الاجتماعي باعتبار أن المنهج القانوني لا يكفي وحده لفهم خصوصيّة نظامنا الدستوري.

إن أهـــم واقـــع اجتماعي أثّر وتأثّر بالنظام السياسي اللبناني هو الواقع الطائفي الذي لا يمكـــن تجاهلـــه بأيـــة حال، طالما أننا سلّمنا جدلاً بأن نظامنا الدستوري هو نظام جمهوري برلماني ديمقراطي كما ورد في الفقرة هـــ من مقدمة دستور الجمهورية الثانية لجهة النص، وبالرغم من أن دستور الجمهورية الأولى قد اتسم بفلسفة يعقوبيّة تقرّر سلطة الأكثرية لناحية نصوصـــه، نجـــد أن أهـــم القرارات الدستورية السياسية التي اتخذت في مراحل تطبيقه قد "تميّزت بطابع التسوية ما بين المفاهيم اليعقوبيّة لدولة مركزية من جهة وبين الاعتراف بواقع سياسي لعدد من التجمعّات الطائفيّة على حد قول هانف[٣]، مما يؤكد التداخل والتأثير المتبادل ما بين واقع النظام السياسي والواقع الاجتماعي الطائفي، خاصّة عندما اعتمد نظامنا السياسي في عهد الجمهورية الأولى على دستور الـــ ٢٦ وعلى الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣. وإذا ما تعمقـــنا في دراسة دستور ٢٣ أيار ١٩٢٦ وتعديلاته، وصولاً إلى تعديلات الطائف المكرّسة

(١*) د. شكر – الوسيط في القانون الدستوري – الجزء الأول – القانون الدستوري والمؤسّسات السياسية – (النظرية العامة والدول الكبرى) – المؤسسة الجامعيّة للدراسات والنشر والتوزيع – الطبعة الثانية ١٩٩٢م. ص ١١.

(٢*) تيودور هانف – لبنان، تعايش في زمن الحرب – ترجمة موريس صليبا – مركز الدراسات العربي الأوروبي – باريس – ١٩٩٣ – ص ٩٦.

(٣) هانف – المرجع ذاته – ص: ٩٦.

دســتورياً بــتاريخ ٢١ أيلول ١٩٩٠، مروراً بالميثاق الوطني الشهير لعام ١٩٤٣، وقوانين الانتخاب التي رافقتها، مع الأخذ بعين الاعتبار خلفيّات كل منها، لبدا لنا بوضوح أنها أسَّست نموذج مشاركة طائفية في النظام "م ٩، ١٠و ٩٥" في إطار نظام برلماني "م ٥٥،٦٦– ٧٠". ممــا يمــيّزها عن نمط النظام البريطاني المعروف ويجعلها تشكّل خصوصيّة من خصائص نظامــنا تمــيّزه عــن أي نظام آخر. فنموذج المشاركة الطائفية هذا هو الذي أعطى النظام اللبناني هذه الخصوصية غير المعروفة التي بدأت مع بدء بلورة الكيان اللبناني وتتجلّى عبر مشاركة مجموعات طائفية في الحكم وفقاً لصيغة عُرفت بالصيغة الطائفية.

وهكذا نرى تداخل ركائز النظام البرلماني التقليدي مع ركائز الديمقراطية التوافقيّة، حيث تداخلت التوازنات الطائفية بالتوازنات القائمة بين المؤسَّسات الدستورية وداخلها على مستوى النصوص والممارسة في آن واحد، أكان ذلك في الجمهورية الأولى أم في الجمهورية الثانية. هــذا الــتداخل بتوازناته الدقيقة شكّل حالة مميَّزة من الديمقراطية التي ابتدعها الحل اللبناني حيــث اعــتمد قــاعدة المساواة التامّة بين الطوائف بدلاً من المساواة التامة بالمواطنيَّة تجنُباً لهيمــنة طائفــة ما، كما اعتمد المشاركة في الحكم كمحطة أو كمرحلة بانتظار الوصول إلى المساواة الفرديَّة العامة والمساواة بالمواطنية. "فتركيبة الديمقراطية اللبنانية وتوزيع الرئاسات فيها على الطوائف هدفت إلى تغليب التعاون والتوازن على الفصل بين السلطات مبتعدة بذلك عــن الأنظمة البرلمانية التقليدية، لأن الفصل في لبنان بين السلطات قد يعني التشنُّج الطائفي والمذهبــي بينما التوازن المحمي بالتعاون هو ما تصوّره اتفاق الطائف، وما رسمه مهندسوه ليظهر في صيغة تنسيق وتعاون ثلاثية لحسن أداء المؤسَّسات المبنية على الأكثريات المركبة لأن بلداً مثل لبنان لا يستقيم باعتماد الأصول المنصوص عليها في كتب الدراسة[١*]. إذاً في الــتعديل الدســتوري لعــام (١٩٩٠) رُسِّخت ركائز التوافقية، ودخلت في عمق النصوص الدســتورية، بشكل مباشر (م٢٤) أو غير مباشر (م ٤٤). وخصوصية نظامنا السياسية التي دمجــت مــا بين النظام الديمقراطي البرلماني ومؤسَّساته مع الديمقراطية التوافقيّة وأهدافها، أنتجــت نظامــاً فــريداً ممــيَّزاً يعتمد بعض ركائز التوافقيّة كنظام من الأنظمة الديمقراطيّة البرلمانــية. هــذه الخصوصية بما تشكل من تمثيل نسبي ومشاركة طائفية وعيش مشترك، أقامــت مؤسَّسات النظام البرلماني الديمقراطي وسلّمت مسؤولياتها لأشخاص بحكم انتماءاتهم الطائفيّة وذلك بهدف تأمين أكبر قدر ممكن من المشاركة.

(١*) د. البير منصور – الانقلاب على الطائف – مرجع سابق – ص ٩٠.

الفقرة الأولى: صلاحيات مجلس الوزراء الدستوريّة

المبحث الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠)

إذا كان الدستور اللبناني قبل التعديل الأخير، لم ينصّ صراحةً على النظام البرلماني، بل كان يستخلص اعتماده لهذا النظام من خلال أحكامه وبنوده، فإن الدستور المعدّل بموجب اتفاق الطائف نصّ في مقدمته[1] بشكل صريح على أن "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية. وأهم ركنين يقوم عليهما النظام البرلماني هما ثنائية السلطة التنفيذية من جهة، وتعاون السلطات وتوازنها من جهة أخرى. والمقصود بالثنائية التنفيذية كما ذكرنا في معرض تحديدنا للركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني: بأن السلطة التنفيذية تتكوّن من طرفين: رئيس الدولة و «الوزارة»، التي تتألف من رئيس الوزارة وباقي الوزراء الذين يجتمعون في مجلس متضامن هو مجلس الوزراء. وإذا كانت "الوزارة"، أي الطرف الثاني للسُّلطة التنفيذية، هي المحور الأساسي الذي تدور حوله السلطة التنفيذية ولأنها تقوم بممارسة السلطة الفعلية وتكون مسؤولة عنها أمام المجلس النيابي، فهل "الوزارة" هي الطرف الرئيسي على مستوى السلطة التنفيذية في لبنان، في ظل الدستور المعدّل بالقانون الدستوري رقم ١٨ بتاريخ ٢١/٩/ ٩٠؟

يتبيّن لنا، من قراءة التعديلات الدستورية الأخيرة لعام ١٩٩٠، أن "الوزارة" ليست هي الطرف الوحيد والرئيسي والأكثر فعاليّة على صعيد السلطة التنفيذية. ذلك أن مبدأ المشاركة والمناصفة بين رئيس الجمهورية من جهة، ورئيس مجلس الوزراء من جهة أخرى، هو الذي يحكم معظم النصوص والأحكام الواردة في التعديل الدستوري الأخير. وهذا ما نلاحظه من خلال التوزيع الجديد للصلاحيات في إطار السلطة التنفيذية.

أ- الصلاحيات المستقلّة لرئيس الجمهورية:

لم يعد رئيس الجمهورية كما كان في السابق رئيساً للسلطة الإجرائية، بل أصبح رئيساً للدولة بكل مؤسَّساتها. وهو، كما تحدد المادة ٤٩ مهامه، رمز وحدة الوطن، ويسهر على احترام الدستور، ويحافظ على استقلال لبنان وعلى وحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور. وهو يمارس الصلاحيات التالية:

---

(١) ورد في مقدمة الدستور فقرة ج: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية".

- يترأس جلسات مجلس الوزراء عندما يحضرها دون أن يكون له حق التصويت[١].

- يترأس حكماً المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلّحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء[٢].

- يُصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً، علماً أن التسمية تجري استناداً إلى استشارات نيابيّة ملزمة[٣].

- يُصدر منفرداً مراسيم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة[٤].

- يحق له أن يعرض على مجلس الوزراء أي أمر من الأمور الطارئة من خارج جدول الأعمال[٥].

- يعود إليه بالاشتراك مع رئيس الحكومة والحكومة أن يحيل إلى مجلس النواب، مشاريع القوانين التي يرفعها إليه من مجلس الوزراء[٦]، كما يعود إليه أيضاً بالاشتراك مع رئيس الحكومة والحكومة تأجيل أمد انعقاد المجلس إلى فترة لا تتجاوز الشهر الواحد[٧]، ويحق له أيضاً بموافقة الحكومة اقتراح إعادة النظر في الدستور.

- يصدر القوانين التي يُقرها مجلس النواب في مهلة شهر، وله، بعد اطلاع مجلس الوزراء أن يطلب إلى مجلس النواب إعادة النظر في القانون مرّة واحدة ضمن المهلة المحدّدة لإصداره[٨].

- يُصدر المراسيم التي تضع موضع التنفيذ قرارات مجلس الوزراء ويطلب نشرها ويحق له أن يطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات خلال خمسة عشرة يوماً من إيداعها رئاسة الجمهورية[٩].

---

(١) انظر المادة ٥٣ من الدستور فقرة ١.

(٢) انظر المادة ٤٩ من الدستور.

(٣) انظر المادة ٥٣ من الدستور فقرة ٢ و ٣.

(٤) انظر المادة٥٣ فقرة ٥ والمادة ٦٩ من الدستور.

(٥) انظر المادة ٥٣ فقرة ١١.

(٦) انظر المادة ٥٣ فقرة ٦.

(٧) انظر المادة ٥٩ من الدستور.

(٨) انظر المادة ٥٧ من الدستور.

(٩) انظر المادة ٥٦ من الدستور.

- يُشــارك الرئــيس في عملية حلّ المجلس النيابي[1]، وهو يملك سلطة استنسابية في تقدير الوضع السياسي وتقدير الشروط المتوافرة لطلب الحل. ولا شك أن هذه الصلاحية هامة جداً: لأنها تخوّله حق تقدير عمل المؤسَّسات وانتظامها وفقاً للأصول، ولما لها من تأثير وانعكاس على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- يعــود له أن يوجّه رسائل إلى المجلس النيابي[2] ما دام رئيساً لكل المؤسَّسات، ويقوم بدور الحكم والمرشد الأعلى بين السلطات، فيمكنه الاتصال بمجلس الوزراء عن طريق حضور جلســاته، وبمجلــس الــنواب عن طريق توجيه رسائل إليه يلفته فيها إلى احترام الأصول الدســتورية، والــتعاون مــع الســلطة الإجرائية، وانتظام العمل التشريعي مع ما تقتضيه المصــلحة الوطنــية العلــيا. الرئيس إذن رئيساً لكل المؤسَّسات، ولم يعد الرئيس المباشر للســلطة التنفيذية، ولم يعد من صلاحياته ممارسة الشؤون اليوميّة للحكم، بل أصبح الحكم العــادل والمشرف على حسن انتظام المؤسَّسات وفقاً للأصول المقرَّرة في الدستور. وهناك اعــتقاد بتحجــيم الرئاســة الأولى وتهميش دورها[3]. إن هذا التفسير لا يتلاءم مع منطق الــتعديلات الدستورية الجديدة: إذ ينبغي أن يُنظر إلى مقام الرئاسة الأولى من خلال الدور الجديــد والوضعيَّة الجديدة لرئيس الجمهورية التي حدَّدها اتفاق الطائف، من خلال صياغة نظام سياسي يكون أكثر انسجاماً مع قواعد النظام البرلماني وأصوله.

ب- الصلاحيات المشتركة

يتبيّــن لنا منطق المشاركة والمناصفة، بين رئاسة الجمهورية من جهة ورئاسة الحكومة والحكومــة مــن جهة أخرى، من خلال الصلاحيات المشتركة المنصوص عنها في التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠):

- يشترك رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة.

---

(١) انظر المادة ٥٥ من الدستور.

(٢) انظر المادة ٥٣ فقرة ١٠ من الدستور.

(٣) حول هذه المسألة يعلق النائب الراحل جورج سعادة، أحد أبرز المشاركين في الطائف، قائلاً: إن الموضوع الذي استغلّ، والذي لا يزال مطروحاً في سوق المزايدات، هو تجريد رئيس الجمهورية من صلاحياته، وتحويلها الى رئيس الحكومة (....) إن مختصر ما جرى في الطائف، لهذه الجهة، إن ما كان ينفذ عرفاً تكرّس نصّاً. وإن النصوص التي كان يُحاسب عليها رئيس الجمهورية دون أن يكون له القدرة على تنفيذها ويتحمّل وزر ما كانت تسببه من أزمات، قد أزيلت من الدستور". راجع جورج سعادة: قصتي مع الطائف، مطابع الكريم الحديثة، بيروت ١٩٩٨ –ص ١٦١ – ١٦٨.

- يـتولّى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدوليّة وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح المعاهدة مُبرمة إلاّ بعد موافقة مجلس الوزراء عليها[١].
- لرئـيس الجمهوريـة بالاتفـاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس الوزراء استثنائياً إلى الانعقاد كلّما رأى ذلك ضرورياً[٢].
- مراسـيم رئيس الجمهورية يشترك رئيس الحكومة والوزير المختص في التوقيع عليها[٣]. ويوقّع رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم باستثناء مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة[٤].
- يشترك رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مرسوم إصدار القوانين[٥].
- رئـيس الحكومـة هـو رئيس مجلس الوزراء ويعود لرئيس الجمهورية أن يرأس مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يُشارك في التصويت[٦].
- لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء أن يطلب من مجلس النوّاب إعادة النظر في القانون الذي وافق عليه المجلس ويكون طلب إعادة النظر مرّة واحدة ضمن المهلة المحدّدة لإصدار القانون[٧]؟
- يُحـيل رئـيس الجمهورية مشاريع القوانين التي تُرفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النوّاب[٨].
- لرئـيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلّحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء[٩]، ويكون رئيس الحكومة حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع[١٠].

---

(١) انظر المادة ٥٢ من الدستور.
(٢) انظر المادة ٥٣ فقرة ١٢ من الدستور.
(٣) انظر المادة ٥٤ من الدستور.
(٤) انظر المادة ٦٤ فقرة ٤ من الدستور.
(٥) انظر المادة ٥٤ فقرة ٢ من الدستور.
(٦) انظر المادة ٥٣ فقرة ١ من الدستور.
(٧) انظر المادة ٥٧ من الدستور.
(٨) انظر المادة ٥٣ فقرة ٦ من الدستور.
(٩) انظر المادة ٤٩ من الدستور.
(١٠) انظر المادة ٦٤ فقرة ١ من الدستور.

أمـــا فـــي مجال تحديد الصلاحيات الرئاسية التي تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء أو الحكومـــة، فإنـــه يمكـــن تحديدهـــا من خلال النصوص الدستورية المعدلة بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠)، كما يلي:

- إن المعـــاهدات التـــي يتفاوض رئيس الجمهورية بصددها لا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء (المادة ٥٢).
- بموجـــب المـــادة ٥٥ من الدستور، يجوز لرئيس الجمهورية التدخل في عملية حل مجلس النواب إن من خلال الطلب إلى مجلس الوزراء حلّه، وإن من خلال نشر مرسوم الحل بعد أن يقرر ذلك مجلس الوزراء.
- بموجـــب المـــادة ٥٨ مـــن الدستور، فإن كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقـــة مجلـــس الوزراء، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة هذا المجلس.
- بموجـــب المادة ٧٦ من الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية المبادرة بطلب إعادة النظر في الدستور، ولكن الحكومة هي التي تقدّم مشروع القانون إلى مجلس النواب.
- يســـتطيع رئـــيس الجمهورية في حالات طارئة، وبعد قرار مجلس الوزراء، اتخاذ مرسوم بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية في الموازنة العامة (المادة ٨٥).
- يعود له، استناداً إلى شكليات وشروط المادة ٨٦، وبناء على قرار مجلس الوزراء، إصدار مرسوم يجعل بموجبه مشروع الموازنة مرعياً ومعمولاً به بالشكل الذي تقدّم به إلى مجلس النواب.

بناءً على ما تقدّم، يمكن الاستنتاج بأن التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) قد أعاد التوازن إلـــى القواعـــد التـــي تقوم عليها الثنائية التنفيذية، من حيث إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء (المادة ١٧ بعد التعديل)، بما يتلاءم مع طبيعة وجوهر "البرلمانيّة التوافقيّة" التي يقوم علـــيها الـــنظام السياسي والدستوري اللبناني، باعتبار أن الديمقراطية لم تتعمّق على صعيد ممارسة الحياة السياسية اللبنانية، والتي تتطلّب إشراك الأحزاب السياسية اللبنانية في ممارسة السُـــلطة، ممـــا يُتيح للحزب الأكثري أو الأغلبي بالقبض على زمام السلطة،وبالتالي يُصبح رئيس الحكومة الذي هو زعيم الحزب الحاكم الذي يُسيطر على أكثريّة المقاعد البرلمانية، هو الـــذي تناط به السلطة الإجرائية من حيث الممارسة السياسية على صعيد إدارة شؤون الحكم في البلاد. وفي هذا المجال نرى تجسيداً لذلك النموذج الأول للديمقراطية البرلمانية في العالم

والـــذي تمــثّله "بريطانـــيا" من حيث اتصاف الديمقراطية البرلمانية الذي يقوم عليها نظامها السياســـي "ببرلمانـــية الثنائية الحزبيّة"، مما يعطي الوزير الأول في بريطانيا، الذي هو في الواقع زعيم الحزب الحاكم، من حيث الممارسة السياسيّة السلطة الفعلية والحقيقية أي السلطة الإجرائية التي تخوّله إدارة شؤون الحكم. (ولنا عودة إلى مناقشة هذه الإشكاليّة عند التطرُّق لصلاحيات مجلس الوزراء بعد الطائف ١٩٩٠).

إلاّ أنـــه يمكـــن القول بأن التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) لم يحصر ممارسة السلطة الإجرائـــية بمجلس الوزراء، بل إن هذه الممارسة تتجسَّد بإشراك رئيس الجمهورية في إدارة شـــؤون الحكم، وهذا ما تؤكّده النصوص الدستورية، والتي عمدنا إلى ذكرها في إطار تعداد الصلاحيات المستقلّة والمشتركة لرئيس الجمهورية. مما يجعلنا نستنتج بأن التعديل الدستوري (١٩٩٠) قـــد أقـــرّ مـــبدأ الثنائـــية التنفيذيّة المتساوية نسبياً بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومـــة[١]. ولكـــن الممارسة العمليّة أظهرت خللاً أو تأرجحاً في تطبيق هذه الثنائية تبعاً لاخـــتلاف أشـــخاص رؤساء الحكومات وقوَّة شخصياتهم. فمع الرئيس الحص كانت الثنائية التنفـــيذية متساوية نسبياً مع رئيس الجمهورية الياس الهراوي، أمّا مع الرئيس عمر كرامي فكانـــت الثنائية التنفيذية متساوية نسبياً لصالح رئيس الجمهورية. ومع الرئيس رشيد الصلّح شـــهدت الثنائية التنفيذية خللاً لصالح رئيس الجمهورية. ومع الرئيس رفيق الحريري شهدت الثنائـــية التنفـــيذية تأرجحاً لصالح رئيس الحكومة. وهذا ما سنحاول التطرُّق إليه عند تناولنا لموضوع "علاقة رأسي السلطة التنفيذيّة على صعيد الممارسة السياسية، وتأثير ذلك على أداء مجلس الوزراء كمؤسّسة دستوريّة".

إلاّ أنـــه يـــبقى علينـــا أن نـــتطرَّق إلـــى مسألة أساسية، قد دار حولها النقاش القانوني والسياســـي، والتـــي تـــتمحور حـــول أثر التعديلات الدستورية الأخيرة لعام (١٩٩٠) على صلاحيات رئيس الجمهورية، فهل أدّت إلى تقليص هذه الصلاحيات، التي كان يتمتع بها في ظل الجمهورية الأولى؟

يمكننا الإجابة على هذه الإشكاليّة من خلال القول بأن التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) ومـــن حيث الممارسة السياسية قد أبقى إلى حدّ كبير على صلاحيات رئيس الجمهورية التي

---

(١) ندعم في هذا الاتجاه رأي الدكتور إبراهيم الحاج إذ يقول: "إنطلاقاً من هذه النصوص نجد أن الجمهورية الثانية أرست قواعدها على المشاركة كإحدى الدعامات لمسيرة الحكم في لبنان، وهي في رأينا مشاركة متطوّرة تعتمد الثنائية التنفيذية المتساوية بين رئيس الوزراء ورئيس الدولة". راجع د.إبراهيم الحاج: الجمهورية اللبنانية الثانية (مشاركة طائفية ام انصهار وطني) أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية، الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، بيروت ١٩٩٤، ص ٣٥٢.

كـــان يمارســـها في ظل الجمهورية الأولى. وتبرير ذلك يعود إلى أن التعديلات الأخيرة قد جاءت في قسم كبير منها تكريساً خطيّاً للعرف الدستوري، والذي كان يقضي بإشراك رئيس الحكومة في التوقيع على المراسيم مع رئيس الجمهورية، الذي كان يتمتّع بالسلطة الإجرائية (المادة ١٧ قبل التعديل). فما كان يجري عُرفاً جرى تكريسه في النصوص الدستورية والتي جعلــت مــن رئــيس الحكومة شريكاً متساوياً نسبيّاً في ممارسة السلطة التنفيذية مع رئيس الجمهوريــة. وعلــيه وأمـــام هــذا الواقع الدستوري الجديد، فلقد استمرَّ من حيث الممارسة السياسية إعمال صلاحيات رئيس الجمهوريّة إلى حد كبير في ظل الجمهورية الثانية. وندعم فـــي هذا المجال رأي النائب الراحل جورج سعادة (راجع الهامش صفحة ٨٠)، وكذلك رأي الدكتور حسن الرفاعي في إطار دراسة أعدّها في موضوع صلاحيات رئيس الجمهوريّة، إذ يقـــول فيها: «بأن صلاحيّات رئيس الجمهوريّة في ظل الجمهورية الثانية قد بقيت كما هي، ولم يُحدّ منها باستثناء أمر واحد يتعلّق بتسمية رئيس الوزراء. وأن رئيس الدولة يحكم البلاد انطلاقـــاً من تمتعه "بحق الفيتو"»[1] إلاّ أننا لا نُشارك "البرفسور حسن الرّفاعي" لجهة القول بأن التعديلات الأخيرة[2]، قد قيَّدت صلاحيات رئيس الجمهورية لجهة تسمية رئيس الوزراء. إذ أن الممارســـة السياســـية فـــي الواقع قد قيّدت النص الدستوري، بحيث أعطى ذلك رئيس الجمهوريّة حيّزاً واسعاً في الخيار السياسي لتسمية رئيس الحكومة المكلّف، مما يؤدّي بالتالي وعلـــى صـــعيد الممارســـة السياسية إلى الإبقاء على صلاحيته الدستوريّة في تسمية رئيس الحكومة المكلّف، والتي كان يتمتع بها في ظل الجمهوريّة الأولى. فالقيد الأول الذي وضعته المـــادة ٥٣ فقـــرة ٢ مـــن الدســـتور المعدل بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) على صـــلاحية رئـــيس الجمهوريـــة في تسمية رئيس الوزراء المكلّف، "هي الاستشارات النيابيّة الملزمة" التي يُجريها رئيس الجمهوريّة لتسمية الرئيس المكلّف. إلاّ أن الممارسة السياسيّة قد أثبتـــت في الواقع بأن هذه الاستشارات وإن كانت ملزمة بإجرائها. إلاّ أنها ومن حيث الواقع العملـــي والسياسي غير مُلزمة للنوّاب بتسمية الرئيس المكلّف[3]. فغالباً ما كان النوّاب أثناء إجـــراء الاستشـــارات النيابية، يتركون الخيار لرئيس الجمهوريّة في تسمية رئيس الحكومة المكلّـــف. فالاستشارات النيابية التي جرت قبل تكليف الرئيس عمر كرامي بتأليف الحكومة

---

(١) دراســـة للدكتور حسن الرّفاعي في موضوع صلاحيات رئيس الجمهورية، نُشرت في جريدة الأنوار بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٩، نقلاً عن خليل الهندي وانطوان الناشف – "الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده" – مرجع سابق – ص ٢٣١.

(٢) انظر المادة ٥٣ فقرة ٢ من الدستور المعدَّل بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨.

(٣) د. زهـــير شـــكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية – مرجع سابق ذكره – ص ٦٥٦ – ٦٥٧.

بيّنت أن عدداً كبيراً من النوّاب ترك لرئيس الجمهوريّة حرية الاختيار. والاستشارات النيابية التي أجراها الرئيس العماد إميل لحود ، والتي فوضه فيها عدد كبير من النواب حق الاختيار أثـــارت غضب الرئيس رفيق الحريري معتبراً أنها تشكّل تجاوزاً للدستور، الأمر الذي دفعه إلى الاعتذار عن تكليف الحكومة. غير أن رئيس الجمهورية العماد إميل لحود قد حسم الجدل مؤخراً من خلال تأكيده أنه سيطبق النص وإن كل تفويض سيعتبر بمثابة ورقة بيضاء وذلك أثناء الاستشارات النيابية لعام ٢٠٠٠.

ومـــن هذا المنطلق يُصبح الحديث عن القيد الثاني الذي وضعته المادة ٥٣ فقرة ٢ من الدستور المعدل بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) على صلاحيات رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الوزارة المكلّف، والذي يتمحور حول الدور الفعّال لرئيس مجلس النوّاب في مشاركة رئيس الجمهورية بعملية تسمية الرئيس المكلّف غير ذي جدوى أو فعاليَّة على صعيد الممارسة السياسيَّة ،وذلك في حالة وجود زعامة سنية قوية في البرلمان تستقطب عدداً كبيراً من النواب خاصة من النواب السنة، باعتبار أن رئيس مجلس النوّاب في ظل عدم تمكينه من حضـــور الاستشارات النيابية، وفي ظل عدم قيام النواب بتسمية مرشحهم لرئاسة الحكومة، وبالتالـــي ترك الحرية في ذلك لرئيس الجمهورية، وفي ظل عدم وجود عدداً من الزعامات الســـنيَّة التي تتقاسم الاتجاهات النيابية داخل الحلبة البرلمانية. يضعف دوره الفعّال دستورياً إلـــى جانـــب بروز ضعف دور رئيس الجمهورية أيضاً في اختيار الرئيس المكلف، وبالتالي يصـــبح الرئـــيس المكلف حكماً هو الزعيم السني في البرلمان الذي يستقطب عدداً كبيراً من النواب خاصة من نواب السنة[1].

المبحث الثاني: صلاحيات رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠

إن نـــصّ المـــادة ٥٣ من الدستور القديم يعتبر رئيس الحكومة مجرَّد وزير عادي من الـــوزراء أو هـــو الأول بيـــن متساوين. ولكن التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) ميَّز رئيس الحكومـــة من سائر الوزراء سواء لجهة طريقة تعيينه: إذ ينص في المادة ٥٣ الجديدة على: "أن رئيس الجمهورية يُسمّي رئيس الحكومة المكلّف بالتشاور مع رئيس مجلس النوّاب استناداً إلـــى استشـــارات نيابية ملزمة يُطلعه رسمياً على نتائجها، أو لجهة الصلاحيات المنوطة به والمحـــدّدة في المادة ٦٤ الجديدة. إن تحديد صلاحيات رئيس الحكومة بصورة واضحة في الـــتعديل الدستوري لعام (١٩٩٠)، وإضفاء الطابع المؤسَّسي على رئاسة الحكومة، يعني في

(١) د. زهير شكر – المرجع ذاته – نفس الصفحة ٦٥٧.

نظـــرنا انتفاء الأسباب التي دفعت رؤساء الحكومات إلى الحرص على تولي حقيبة وزارية معيَّـــنة أو أكثر مع رئاسة الوزارة، وبالتالي فإننا نؤيِّد الرأي الذي لا يرى ضرورة لاحتفاظ رئـــيس الحكومة بحقيبة وزارية" « ليتمكّن من أن يكون مشرفاً على أعمال حكومته وليتفرّغ إلـــى صـــلاحيات رئاسة مجلس الوزراء وليتمكّن من تمثيل الحكومة أمام جميع المراجع في لبنان وخارجه»[1].

أمـــا الصـــلاحيات التي يمارسها رئيس الحكومة فقد وردت في المادة ٦٤ الجديدة على النحو التالي:

١- يرئس مجلس الوزراء ويكون حُكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.

٢- يُجري الاستشارات النيابيّة لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى الحكومة أن تتقدّم من مجلس النوّاب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تُمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلاّ بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال.

٣- يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النوّاب.

٤- يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.

٥- يوقع مرسوم الدعوة إلى فتح دورة استثنائية ومراسيم إصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها.

٦- يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد، ويضع جدول أعماله، ويُطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.

٧- يُتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة ويُنسِّق بين الوزراء، ويُعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

٨- يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنيَّة في الدولة بحضور الوزير المختص.

(١) د. محمد علي ضنّاوي، نقلاً عن مجلة الضياء، العدد الرابع، ص ١٣٨.

المبحث الثالث: صلاحيّات مجلس الوزراء الدستورية (بعد الطائف ١٩٩٠)

النبذة الأولى: صلاحيات الوزارة في بريطانيا

لا بُــدّ مــن التذكير بدايةً بأن تاريخ بريطانيا السياسي يكشف عن منازعات طويلة بين الملك والبرلمان، تدل على أن الملك لم يصبح محبوباً إلاّ لأنه تنازل عن كل حق، ولم يعد بيده مــن مظاهــر الحكــم شــيء. "إنه يملك ولا يحكم". فهو نظرياً مصدر السلطات الدستورية. والــوزراء يــتولّون مناصبهم على اعتبار أنهم مستشاروه. إنهم وزراء الملك، ومنه يتسلّمون أختام وزاراتهم، وإن جميع وظائف الدولة تنفّذ بإسمه"[١].

وبــالعودة إلــى الحكومة (The cabinet)، فإن ظهور الحكومة الموصوفة "بالكابينت" ارتــبط بــتطوُر الــنظام السياسي البريطاني الذي سار في اتجاهين، فقد مال إما إلى سيطرة السلطة التشريعية أو إلى سيطرة السلطة التنفيذية. فالنظام البرلماني الإنكليزي اتصف بسيطرة الحكومــة علــى الحــياة السياسية، فهي التي تقود أعمال الدولة وتوجّه أعمال البرلمان الذي يســاعدها في إنجاز مهمتها. لكن لا بد من الإشارة إلى أن الحكومة هي ممثّلة الحزب الحاكم وبالتالــي ممــثّلة للــرأي العام الذي عبَّر عن إرادته أثناء الانتخابات العامة باختياره ممثليه. فالحكومــة فــي بريطانيا هي وارثة لسلطات الملك. فالشخص الذي يتمتّع بالسُّلطة ويتصرّف بحــريَّة تامــة عليه أن يتحمّل مسؤولية أعماله. فالملك كان يتمتّع بالسّلطة المطلقة حيث كان مسؤولاً عن إدارة الدولة، لكن إعلان هذه المسؤولية لا يخلو من مخاطر ومن شأنه أن يؤدّي إلى الثورة[٢]. وهذا ما حدث فعلاً عامي ١٦٤٨و ١٦٨٨، كان بنتيجتها أن وافق الملوك على إحالة السُّلطة تدريجياً إلى الحكومة التي كانت مسؤولة في بادئ الأمر أمام الملك.

أولاً: تشكيل الحكومة: كانت الحكومة في الماضي عبارة عن هيئة مستشارين تجتمع حول الملك لإسداء النصح والمشورة. وكان يجتمع هؤلاء في مجلس يُسميّ "المجلس الخاص "privy council"، ومن بين هؤلاء المستشارين كان يختار الملك مجلساً مصغراً يُعرف "بالدائرة الداخلية Inner circle" يتمتّع أعضاؤه بثقة الملك الذي كان له الحرية المطلقة بتعيينهم وعزلهم. لكن منذ وزارة walpale (1721 - 1742) وبعد حصول مجلس الوزراء على ثقة مجلس العموم تخلّصوا من ثقة الملك الكيفيّة. والمجلس الخاص لم يختلف تماماً من

---

(١) د. أنور الخطيب- الدولة والنظم السياسيّة، أنظمة الحكم السياسية – بيروت – الطبعة الأولى – ١٩٧٠ – ص ٢٠١.

(٢) د. إسماعــيل الغــزال – القانون الدستوري العام والنظم السياسيّة – المؤسَّسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – لبنان– الطبعة الثالثة – ١٩٨٧ – ص ١٧٩.

المؤسّسة الدستورية الإنكليزية فهو ما زال يتألف من عدد من الأعضاء يحملوا لقب "Right honourable". ولتشكيل الحكومة يقتضي احترام العادات والأعراف القديمة التي ما زالت مرعيّة حتى يومنا هذا مما يستوجب التفريق بين الوزارة والحكومة.

١- فالوزارة هي الجهاز الحكومي بشكل عام وتشتمل على مجموع الأشخاص المتضامنين فيما بينهم تحت لواء الحزب.

٢- الحكومة أو الكابنت وهي القطعة الرئيسيّة في الجهاز الحكومي، وتتألف من عدد ضئيل من الأعضاء الذي لا يزيد عن العشرين. فإلى جانب رئيس الوزراء نجد الوزراء الذين يعتبرون من الصف الأوّل كوزير العدليّة "lord chancellor" ووزير البحرية وأمناء الدولة "secretaries of state" ولا سيّما وزير الخارجيّة ووزير الداخلية وباقي الوزراء كالدفاع والتربية والأشغال والصحة والزراعة الخ. وفي فترات الأزمات كالحرب مثلاً فإن عدد أعضاء الحكومة يتقلّص كثيراً، ففي سنة ١٩١٤ – ١٩١٨ كان عدد أعضائها خمسة. وفي سنة ١٩٤٠ – ١٩٤٥ كان العدد يتراوح ما بين ٥ و ٨ أعضاء. ويُطلق على الحكومة من هذا النوع اسم "الحكومة الداخلية Innercabinet". والوزير الأول هو الذي يختار الأعضاء الذين تتألف منهم الوزارة والحكومة. ويجب أن يكون الوزراء من البرلمان، إلاّ أنه من الجائز الاستعانة بوزراء من خارج المجلس، وعند تعيين الوزراء على الوزير الأول أن يحترم "قانون التاج الوزاري "Ministers of the crown" الذي ينص على وجوب تعيين ثلاثة لوردات في الحكومة.

ثانياً: رئيس الوزراء: رئيس الوزراء هو المحرّك للوزارة، ولكي ينال هذا المنصب عليه أن يكون عضواً في مجلس العموم. غير أن القانون الصادر في شهر تموز ١٩٦٣ يُجيز ضمن شروط معيَّنة لأحد اللوردات أن يصبح رئيساً للحكومة شرط أن يتنازل عن لقبه ويُنتخب نائباً في مجلس العموم. وهذا ما حدث فعلاً بالنسبة "للورد هيوم" الذي تنازل عن لقبه ليُصبح رئيساً للوزارة في تشرين الأول ١٩٦٣ وليحمل لقب "sir".

ويُعتبر الوزير الأول الرئيس الفعلي للدولة، وهو حسب تعبير السيدة Monica charlot "ملك مؤقت"[1]، فتشكيل الحكومة وحياتها بين يديه، ليس له فقط حق تسمية الأعضاء وإنّما بإمكانه أن يوزّع الحقائب الوزارية كيفما يشاء، وأن يطلب إلى أحد الوزراء الاستقالة، أو يقدّم استقالة الحكومة بكاملها إلى الملكة. وباستطاعته حلّ مجلس النواب، غير أن باستطاعة

---

(1) Monica Charlot: « la vie politique dans l'Angleterre d'aujourd 'hui »,Armand Colin, Collection U. ,Paris, 1976, page 37.

هــذا المجلس إشهار سلاح إجراءات "الأمبيشمنت" أي الاتهام بالخيانة بوجه رئيس الوزراء. وقد عُمل بهذه الإجراءات مرّة واحدة بحق الكونت "strafford" والأسقف "lawd" حيث حُكم علــيهما بــالإعدام ونُفّــذ بهما هذا الحكم. ورئيس الوزارة هو في النهاية مسؤول عن أعمال الــوزراء وعــن مراقبتهم وعن السياسة الخارجية. في الواقع أن هذه السياسة هي من صنع رئيس الوزراء ووزير الخارجية.

وفــي مجــال موقع رئيس الوزارة وصلاحيّاته داخل السلطة التنفيذية، يقول الدكتور "فيليب باريني":

D'une manière générale, le premier ministre est le détenteur unique du pouvoir exécutif. Sa prééminence ne repose sur aucun texte, mais est incontestée, car elle s'appuie sur le soutien politique de la majorité parlementaire dont il est le chef unique. On imagine d'ailleurs mal que son autorité soit mise en cause dans la mesure où les ministres appartiennent au même parti que lui, lequel contrôle également la chambre basse. Si les divergences apparaissent, elles se régleront a l'intérieur du parti par la désignation éventuelle d'un nouveau leader qui, a ce titre, prendra la direction du cabinet (1).

بصــورة عامّــة، الوزيــر الأول هوَّ الحائز الوحيد للسلطة التنفيذية. هيمنته هذه غير مرتكــزة علــى أي نــصّ، ولكن غير متنازع فيها، لأنها تستند على الدعم السياسي للأغلبيّة البرلمانــية الــذي هــو زعيمها الوحيد. ومن الصعب التصور مساءلته من حيث أن الوزراء ينــتمون إلى نفس الحزب الذي يسيطر على مجلس العموم. وإذا ظهرت خلافات، فإنها تُعالج داخل الحزب من خلال احتمال تسمية زعيم جديد يترأس الوزارة.

ثالــثاً: صــلاحيّات الحكومة: صلاحيات الحكومة كانت في الأساس محصورة بالملك، وهــي مــن الامتــيازات الخاصة به، أما في الوقت الحاضر فهي تتمتّع بسلطات هائلة نظراً لســيطرتها علــى آلــة الدولة بحكم اعتمادها على ثقة البرلمان والرأي العام. يُمارس رئيس الــوزراء مــنفرداً، وعملاً بالأعراف الدستورية، بعض الصلاحيات ومنها: حق العفو ومنح ألقــاب الشرف وبعض التعيينات في المراكز العُليا، ومنذ سنة ١٩١٨ حق حل مجلس العموم. بالــرغم من أن هذه القرارات هي من الصلاحيات الخاصة برئيس الوزراء، فقد جرت العادة علــى أن يعرضــها على خمسة أو ستة من الوزراء البارزين في حكومته. ويُطلق على هذا

---

(1) Philippe Parini : les institutions politiques – Armand colin Éditeur – Paris – 1984- LE RÉGIME PARLEMENTAIRE BRITANNIQUE, pages 56 – 57.

الفريق تسمية "الحكومة الداخلية Inner cabinet".

ومـن صلاحيات الحكومة أنها تُقرّ الخطوط العامة للسياسة الداخليّة والخارجيَّة للدولة بحـرية مطلقة بسبب انضباط الحزب الذي تنتمي إليه الحكومة، وهي تراقب الإدارات العامة مراقبة فعليَّة، وتمنح المراكز والألقاب وتُسيطر على القضايا الماليَّة والتشريعيَّة حيث يحق لها إصدار القوانين بمراسيم إشتراعيَّة إذا أحال البرلمان إليها بموجب قانون بعضاً من صلاحيّاته التشريعيَّة. القوانين الصادرة عن الحكومة على هذا الشكل تأخذ تسمية orders in council "القرارات المجلسيَّة" المطابقة للمراسيم الاشتراعيَّة.

وفي إطار تحديد صلاحيات الحكومة (cabinet)، يقول الدكتور "كلود لكلارك":

En matière administrative, le cabinet contrôle l'Administration, en matière de politique générale, c'est lui qui détermine les grandes orientations du pays. En matière législative l'on constate que 90% des lois votées par la chambre des communes le sont sur initiative gouvernementale. Dans cette mesure, la chambre des communes ne joue plus qu'un rôle de ratification. De plus, le cabinet peut légiférer sur habilitation du parlement(1).

En d'autre côté, la reine d'Angleterre conserve seulement son rôle d'authentification des actes et une certaine fonction juridictionnelle(2) .

على المستوى الإداري، الوزارة هي التي تراقب الإدارة. وعلى مستوى السياسة العامة، فهـي التي تحدّد التوجّهات الكبرى للبلاد. وعلى مستوى التشريع يُمكن أن نلاحظ أن ٩٠% من القوانين المصوّت عليها من قبل غرفة العموم هي ذات منشأ حكومي. في هذه الحالة، فإن غـرفة العمـوم لا تلعـب أكثر من دور إبرام تلك القوانين. نضيف إلى ذلك، بأن الوزارة تستطيع أن تشرّع بناء على تفويض البرلمان.

من جهة أخرى، فإن ملكة إنكلترا تحتفظ فقط بدور التصديق على الأعمال بالإضافة إلى بعض الوظائف القانونيَّة.

النبذة الثانية: صلاحيّات مجلس الوزراء بعد الطائف (١٩٩٠)

إن تعديل الطائف لعام ١٩٩٠، كما سبق وفصّلنا آنفاً، قد أعاد التوازن إلى القواعد التي تقوم عليها الثنائية التنفيذية، من خلال إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء بالاستناد إلى

(1) Claude LECLERCQ : Droit constitutionnel et institutions politiques – Editions Litec – paris – neuvième (9e-) édition – 1995 – le premier ministre et le cabinet- page 322.
(2) Philippe Parini : les institutions politiques – Op. Cité – page 56.

المـــادة ١٧ مـــن الدستور المعدل بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) وبما يتلاءم مع طبـيعة البرلمانية التوافقيّة التي يتصف بها النظام السياسي والدستوري اللبناني. باعتبار أن التجربة الديمقراطيّة والتي يُعبّر عنها بوضوح النموذج الأول للديمقراطية البرلمانية في العالم الــذي تجسّــده حالــياً بريطانيا، لم تتجذّر أو بالأحرى لم تتعمق على صعيد الحياة السياسية اللبنانية، والتي تتطلّب دوراً بارزاً ومؤثراً للأحزاب السياسية بكافة إيديولوجياتها على صعيد الــندوة البرلمانــية مــن خلال تفعيل برامجها السياسية المتنوعة، بحيث أنه في ظل وجود الــتعددية السياسية الحزبيَّة التي يجسّدها الواقع السياسي اللبناني، فإن هذه الأحزاب السياسية تستطيع من خلال برامجها السياسية المتنوعة من الوصول إلى الندوة البرلمانية، وبالتالي فتح آفــاق جديــدة للعمــل السياسي بينها، من خلال تفعيل كل حزب سياسي على مستوى الندوة البرلمانية لبرنامجه السياسي، مما يسمح له ذلك من خلال برنامجه السياسي بأن يُجري ائتلافاً حزبياً مع حزبين أو أكثر، بحيث يشكّلون كتلاً برلمانية كبيرة متجانسة ومنضبطة، تعمل على تدعــيم الاستقرار للسلطة السياسية أي للحكومة التي ستتشكل في ظل هذا الائتلاف الحزبي على المستوى البرلماني.

وعليه ففي ظل ضعف الأحزاب السياسيَّة من جهة، وغياب التمثيل الحزبي الفاعل على مســتوى الندوة البرلمانية من جهة أخرى، وفي ظل عدم توافق النخب السياسية (أي الإقطاع السياسي) فإن ذلك سيؤدي إلى تعطيل المؤسسات الدستورية، ونعي إمكانية نشوء "دولة القانون والمؤسّســات". وفي هذه الحالة يُصبح الداء الوحيد هو "التوافق الطوائفي" بين نسيج التركيبة الاجتماعــية اللبنانــية، والــذي يتجسّد من خلال التمثيل السياسي لهذه الطوائف على مستوى مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم كما أرادها تعديل الطائف لعام ١٩٩٠. ومــن هذه الناحية بالذات تظهر البرلمانية التوافقيَّة كسمة جوهرية من سمات النظام السياســي والدســتوري اللبناني، والتي تتطلب كما أوردنا إشراك ممثلي الطوائف في صياغة القرارات السياسية التي تتعلّق بإدارة شؤون الحكم في البلاد في إطار من التوافق بينهم، بحيث تتجسّــد هذه المشاركة، وهذا التوافق على مجمل القرارات السياسية الهامة، في إطار مؤسَّسة دستورية، أناط بها التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) سلطة إجرائية، تمكّنها من لعب دور بارز وفعّال، كمؤسَّسة جماعية لإدارة شؤون الحكم.

يــبقى أن نُشــير أخيراً، قبل الانتقال إلى بحث صلاحيات مجلس الوزراء، كما حددتها المادة ٦٥ من الدستور المعدّل بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) إلى أنه في ظل وجود برلمانــية ذات ثنائــية حزبية (النموذج البريطاني)، حيث وجود حزبين كبيرين يتنافسان على

السلطة، فالحزب الأغلبي هو الذي يُسيطر على أكثرية المقاعد النيابية، إلى جانب إمساكه بزمام السلطة السياسية عبر سيطرته المطلقة على الحكومة، مما يقوّي ذلك موقع رئيس الوزارة، ويجعله يحتكر السلطة التنفيذية، كونه يمثل زعيم الحزب الأغلبي، أي زعيم الأكثرية البرلمانية، التي يستمد منها سلطاته الفعلية، ويُضعف بالمقابل موقع ودور الحكومة البرلمانية.

وعلى عكس ذلك ففي ظل وجود تعدّدية سياسية حزبيّة مؤثرة في الحياة السياسية من خلال برامجها السياسية التي يتمحور حولها التمثيل الحزبي الفاعل على مستوى الندوة البرلمانية، فإن ذلك سيسمح بنشوء الائتلاف الحزبي، بين حزبين أو أكثر على صعيد الندوة البرلمانية، يسمح بالتالي بتشكيل كتل برلمانية كبيرة متجانسة ومنضبطة تعمل على تعزيز وتدعيم موقع الحكومة التي انبثقت عن ذلك الائتلاف الحزبي. مما يدعم ذلك من سلطات الحكومة، ويجعلها بالتالي تحتكر السلطة الإجرائية، مقارنة برئيس الحكومة الذي يضعف موقعه لهذه الناحية.

وعلى صعيد صلاحيات مجلس الوزراء، كما حددتها المادة ٦٥ المعدّلة بالقانون الدستوري الصادر في ٢١/ ٩/ ١٩٩٠. فلقد نصت هذه المادة على ما يلي:

تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو السلطة التي تخضع لها القوّات المسلّحة ومن الصلاحيات التي يمارسها:

١- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيميَّة واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

٢- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنيَّة بلا استثناء.

٣- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.

٤- حَلّ مجلس النوّاب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقلّ مدّة كل منهما عن الشهر أو في حال ردّه الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى.

٥- يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقرّ خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر. ويكون النصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته توافقياً. فإذا تعذّر ذلك فبالتصويت، ويتخذ قراراته بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدّد في

مرسوم تشكليها. ويُعتبر مواضيع أساسية ما يأتي: تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغاؤهـــا، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعـــادة النظر في التقسيم الإداري، حلّ مجلس النواب، قانون الإنتخابات، قانون الجنسيّة، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء.

الفقرة الثانية: علاقة مجلس الوزراء برأسي السلطة التنفيذيَّة

المبحث الأول: مظاهر التعاون في ممارسة الوظيفة التنفيذية بين أجهزة السلطة التنفيذية

يمكـــن القول بالاستناد إلى الصلاحيّات المشتركة التي نصَّت عليها التعديلات الدستورية الأخيرة (١٩٩٠)، والتي يُمارسها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع رئيس الحكومة بأنَّ التعديل الدســـتوري لعام (١٩٩٠) قد أقرَّ مبدأ الثنائية التنفيذية المتساوية نسبياً بين رئيس الجمهورية ورئـــيس الحكومـــة، بمعنى أن ممارسة السلطة الإجرائية يتم في إطار من التوازن والتوافق والتعاون بين رأسي السلطة التنفيذية. إلاَّ أن هذا التوافق والتعاون بين رأسي السلطة التنفيذية، يجب أن يأتي تجسيداً للتوافق على مستوى آليَّة عمل مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شـــؤون الحكـــم، ممـــا يؤدّي إلى تفعيل آليَّة عملها، وبالتالي يسمح لها بممارسة صلاحياتها الإجرائـــية، بمـــا يخدم توجهاتها السياسية العامة في تحقيق مصلحة البلاد العليا. وعليه يمكن القـــول: بـــأن الـــتوازن والتوافق والتعاون الذي أوجده التعديل الدستوري (١٩٩٠) في إطار ممارســـة السُـــلطة الإجرائية بين رأسي السلطة التنفيذية، يجب أن يأتي تجسيداً للتوافق على مســـتوى مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية تناط بها السلطة الإجرائية، ومظهراً من مظاهـــر الـــتعاون بين أجهزة السلطة التنفيذية، بما يؤدّي إلى تفعيل آلية عمل مجلس الوزراء كمؤسســـة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد. وهذا ما تجسّده عملياً النصوص الدستورية المعدّلـــة، والتـــي يُستشف من روحها ومضمونها، التوازن في ممارسة السلطة الإجرائية بين رأسي السلطة التنفيذية من جهة، وتوازناً بينهما وبين مجلس الوزراء من جهة أخرى.

فـــإذا ما عدنا إلى الصلاحيات المشتركة لرئيس الجمهورية بالاستناد إلى تعديل الطائف وخصوصـــاً في إطار المادة "٥٢" المعدّلة والتي تنص على ما يلي: "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مُبرمة إلاَّ بعـــد موافقـــة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك

مصـــلحة الـــبلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلّق بماليّة الدولة والمعــاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

وهكــذا فإنـــنا نجـــد بالاستناد إلى النص الدستوري أعلاه، مظاهر التوازن في ممارسة الســـلطة التنفـــيذية بين رأسي تلك السلطة من جهة، عبر النص: "على أن رئيس الجمهورية يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة". كما يُظهر النص الدستوري أعلاه من جهة أخرى التوازن بينهما (أي بين رأسي السلطة التنفيذية) وبين مجلس الوزراء، من خلال نصّه على أنه: "لا تصبح المعاهدات الدولية مُبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء".

ومــن هــذا المنطلق الدستوري يمكن القول بأن "الثنائية التنفيذية" التي أوجدها التعديل الدســـتوري (١٩٩٠) في إطار مبدأ التوازن في ممارسة السلطة الإجرائية بين رأسي السلطة التنفـــيذيّة فلقد جاءت لتُبقي هذا التوازن والتوافق في ممارسة السلطة تحت سقف التوافق الذي يجري ضمن مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية تناط بها دستورياً السلطة الإجرائية، ولـــتُظهر الـــتعاون بين مجمل أجهزة السلطة التنفيذية، بما يؤدي إلى تفعيل آلية عمل مجلس الوزراء في مجال تحقيق الصالح العام أو بالأحرى المنفعة العامة.

إذاً التوافق والتعاون في ممارسة السلطة الإجرائية بين رأسي السلطة التنفيذية بالاستناد إلى مفهوم الثنائية التنفيذية المُستخلص دستورياً، يجب أن لا يتم على حساب آلية عمل مجلس الوزراء، مما يؤدّي إلى إضعاف دوره أو تعطيل عمله إذا صح التعبير من خلال تحقيق منافع شخصـــية ومكاســـب خاصّة على حساب مؤسّسة مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية تستهدف الصالح العام.

ومــن هــذا المـــنطلق يمكـــن الاستنتاج بأن الدستور اللبناني أقرّ مبدأ الثنائية التنفيذية المتساوية نسبياً بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ولكن الممارسة العملية أظهرت خللاً أو تأرجحاً في تطبيق هذه الثنائية تبعاً لاختلاف أشخاص رؤساء الحكومات وقوّة شخصياتهم. فمع الرئيس الحص كانت الثنائية التنفيذيّة متساوية نسبيّاً مع رئيس الجمهورية الياس الهراوي، أمـــا مع الرئيس عمر كرامي فكانت الثنائية التنفيذية متساوية نسبيّاً لصالح رئيس الجمهورية. ومـــع الرئـــيس رشـــيد الصلح شهدت الثنائية التنفيذية خللاً لصالح رئيس الجمهورية. ومع الرئـــيس رفـــيق الحريـــري شهدت الثنائية التنفيذية تأرجحاً لصالح رئيس الحكومة. وهذا ما

سنعرضـــه فـــي المبحـــث الثاني، والذي نبيّن فيه علاقة رأسي السُلطة التنفيذية على صعيد الممارســـة السياســـية بعـــد الطـــائف، أي في ظل عهد رئاستي الجمهورية الأولى والمجسّدة بالرئـــيس الياس الهراوي، والثانية بالرئيس العماد إميل لحود، لنُظهر من خلالها مدى تأثيرها على أداء مجلس الوزراء في كل حقبة سياسية من تاريخ لبنان السياسي.

المبحـــث الثاني: علاقة رأسي السُلطة التنفيذية على صعيد الممارسة السياسيَّة، وتأثير ذلك على أداء مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية

فـــي دراستنا لعلاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء سنتناول عدَّة أُمور نبدأها أولاً بشـــوائب ممارسة رئيس الجمهورية "الياس الهراوي" للحكم، ثم ننتقل إلى دراسة علاقة الرئيس الهرواي بالرئيسين الحص وكرامي، ولنصل إلى دراسة العلاقة بين الرئيسين الهرواي والحريري وما سادها من تطورات ومواقف. ثم ننتقل ثانياً إلى العهد الثاني لرئاسة الجمهورية والتـــي مـــثلها الرئيس العماد إميل لحود، لندرس بدايةً علاقة الرئيس لحود بالرئيس الحص، ولنصل أخيراً إلى دراسة العلاقة بين الرئيسين لحود والحريري في إطار البند ثالثاً.

أولاً: شوائب ممارسة رئيس الجمهورية "الياس الهراوي" للحكم

تعاقـــب علـــى رئاســـة الحكومة بعد الطائف أربعة رؤساء في ظل عهد الرئيس الياس الهـــراوي، وهـــم على التوالي: سليم الحص وعمر كرامي ورشيد الصلح ورفيق الحريري. وبذلك قُدِّر لهؤلاء الرؤساء التعاطي وإدارة دفة الحكم مع رئيس واحد للجمهورية. ولا شك أن الإلمـــام بطبيعة العلاقة التي قامت بين رئيس الجمهورية ورؤساء الحكومات الأربعة لا يستند فقط إلى المعايير الدستورية والقانونية التي تحدِّد أُطر الصلاحيات بين رأسي السلطة التنفيذية، بل هو محكوم، إلى حد كبير، بمعرفة الهواجس والخلفيات والعقليّات والتصوّرات الكامنة في أذهـــان الفريقيـــن: رئيس الجمهورية من جهة، ورؤساء الحكومات من جهة أخرى. فرئيس الجمهوريـــة، كمـــا اتضـــح من خلال الممارسة الفعليّة، يجنح دائماً إلى التصرّف على غرار رؤســـاء الجمهورية لما قبل الطائف، وذلك بعد تقليص حجم الصلاحيات التي كان يتمتّع بها الرئـــيس قبل التعديل الدستوري الأخير الذي جاءت به وثيقة الطائف. وهكذا كان يبدو رئيس الجمهورية في حالات كثيرة، محاولاً الهيمنة على دور رئيس الحكومة من خلال ممارسات أو تجاوزات تلقى مواجهة من رئيس الحكومة، مخافة أن تتحوّل إلى سوابق وأعراف، حتى جاء الســـيِّد "رفـــيق الحريري" إلى رئاسة الحكومة فانقلبت الموازين، وتغيَّرت الانطباعات، فظهر رئـــيس الحكومـــة، في أغلب الأحيان، أنه السيِّد الأوّل للسلطة التنفيذية. وباختصار نقول: إن

رئـــيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس كل مؤسساتها، والمؤتمن على الدستور، وحامي الاســـتقلال ولـــم يظهـــر ملتزماً أو مقتنعاً تمام الاقتناع طيلة عهده بالدور الجديد الذي رسمه الدستور لرئيس الجمهورية بعد الطائف.

وهـــذا ماصـــرّح بـــه رئيس الجمهورية في رسالة وجهها إلى اللبنانيين بمناسبة ذكرى الاســـتقلال لعـــام ١٩٩٠، قال: "كفى حديثاً عن الصلاحيات وعن الدستور الجديد، نحن اليوم نبنـــي دولـــة المؤسســـات وفي كل حال الدستور برجاله، الدساتير لا تبني الأمم بل تنظمها، الرجال هم الذين يصنعون التاريخ"[١].

إن هـــذا التصـــريح يعكـــس بصورة ضمنية، رغبة رئيس الجمهوريَّة في عدم الالتزام بالنصوص الدستورية التي جرى التوافق عليها في الطائف لإنهاء حالة الحرب والتشرذم، ما دام الدستور برجاله الذين ينفذون بنوده، أو ينكُلون عن تنفيذ أخرى بذرائع شتّى، أو على الأقل الالتزام بتطبيق بعض النصوص وتعطيل أخرى بذرائع أخرى. وإلاّ فكيف نفسّر إصراره على حضـــور وترؤس جلسات مجلس الوزراء بصورة دائمة، معطّلاً بذلك حق رئيس الحكومة في ترؤس الجلسات؟!.

لقـــد ظهرت عدّة شوائب من خلال ممارسات رئيس الجمهورية وانعكست على علاقته برئيس الحكومة وهي تخرج من سياق تطبيق الطائف وأبرزها:

١- حرص رئيس الجمهورية على حضور وترؤس جلسات مجلس الوزراء بصورة مستمّرة وفي مقر الرئاسة الأولى[٢].
٢- التكلُّم باسم الحكومة والتعبير عن سياستها ومواقفها من خلال التعاطي المباشر مع وسائل الإعلام والتدخُّل في الصراعات السياسية.
٣- الاتصـــال المباشر بالموظفين الإداريّين والدبلوماسيّن والعسكريّن والماليّن، دون حاجة إلى الوزراء والمختصّين.

---

(١) راجع الصحف في ١/ ١٢/ ١٩٩٠.

(٢) يبدو أن جلسات مجلس الوزراء أصبحت مداورة بين بعبدا والصنائع منذ تولّي رفيق الحريري لرئاسة الحكومة.

وقـد أشار إلى هذه الشوائب صاحب كتاب "الانقلاب على الطائف"، مُعتبراً أن الخروج علـى مسـار الطائف بدأ منذ مرحلة أبلح[1]، وفي ظروف المواجهة مع القائد السابق للجيش ورئيس الحكومة العسكرية العماد ميشال عون، وتكرَّس فيما بعد كنهج سياسي ثابت: "شوائب أربـع بدأت في أبلح: التعاطي الإعلامي المباشر للرئيس وإدلاءه بتصاريح وأحاديث صحفية، إصـراره على حضور وترؤس جميع مجالس الوزراء، إقحام الإخوان السوريِّن في الشؤون الداخلية من صغيرها إلى كبيرها، الاستقواء بالإخوان السوريِّن لقهر الخصوم والمعارضين والمعترضين في السياسة الداخلية اللبنانية"[2].

أ- علاقة الرئيس الهراوي بالرئيسين الحصّ وكرامي:

الرئـيس الأول للحكومة بعد الطائف كان سليم الحص الذي كلّفه الرئيس الراحل "رينه معـوّض" تألـيف الحكومة. وبعد اغتيال معوّض، فرضت الظروف السياسيَّة في البلاد على الرئـيس الهراوي أن يُكلِّف الرئيس الحصّ تأليف الحكومة من جديد وإن لم يكن مُحبِّذاً لذلك. وقـد ظهـر الكثـير مـن الإشـكالات بين الرئيسين خلال الممارسة اليومية لشؤون الحكم والحكومـة[3] تحـدَّث عن بعضها الرئيس الحصّ وأهمها قيام الرئيس الهراوي بالتعبير عن سياسة الدولة إزاء الحالة الانقسامية المتمثلة بالعماد عون، واتخاذه صفة المتكلِّم باسم الحكومة فـي مؤتمـر صحافي عقده في ١٩٩٠/١٠/٢٦، الأمر الذي دفع بالرئيس الحص إلى الإدلاء بتصـريح صحافي في ١٩٩٠/١١/٢٩ لإزالة الالتباس واللغط الإعلامي حول هذا الموضوع فقـال: "مـنعاً لأي التباس أستطيع القول إن المناقشة التي أجراها مجلس الوزراء كانت وديَّة وإيجابيَّة وبنّاءة ولو أن وجهات نظر متباينة برزت حول جوانب معيَّنة من هذا الموضوع، مع ذلـك لقـد كان الرأي مجمعاً على حق رئيس الجمهورية في مخاطبة اللبنانيّين بكلام توجيهي وطني وأن التعبير عن سياسة الحكومة وشؤون الدولة في شتى المجالات هو حسب الدستور

---

(١) تجـدر الإشـارة إلى أن رئيس الجمهورية أقام في ثكنة أبلح في البقاع خلال حقبة الانقسام بين حكومتي عون والحص في إطار التحضير لعملية عسكرية خاطفة تنهي حالة التمرد التي كان يمثلها العماد عون.

(٢) د. ألبير منصور: الانقلاب على الطائف- مرجع سابق، ص ١١٢.

(٣) يُشير د. إبراهيم الحاج إلى هذه الإشكالات قائلاً: "ومع ولادة حكومة وحدة وطنية برئاسة الرئيس الحص بدأ التباين في التطبيق، في حـين تمسّـك الرئيس الحص بصلاحيات رئيس الحكومة وفقاً لما كرّسهُ الدستور الجديد نصّاً وروحاً، انطلق الرئيس الهراوي كرئـيس لـلجمهورية الأولى. وانتهـت الأزمـة بين الرجلين بانتصار الرئيس الهراوي بعد التدخل السوري، وهكذا تمّ تجاوز الصـلاحيات الجديدة المعطاة ليس فقط للرئيس الحصّ إنما أيضاً للرئيس الحسيني كون الاستشارات النيابية التي تمّت بحضور الأخير جـاءت شكلية لا أساسيَّة". أنظر إبراهيم علي الحاج: الجمهورية اللبنانية الثانية (مشاركة طائفية أم انصهار وطني). أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول في بيروت ١٩٩٤.

من حق رئيس مجلس الوزراء"[1].

أما الإشكال الثاني، فيتعلّق بمقر مجلس الوزراء حيث أبدى الرئيس الهراوي رغبته في تشـييد قصر جمهوري جديد في العقار المخصَّص لسباق الخيل في بيروت واقترح أن يكون مقـر مجلس الوزراء في نفس العقار، فاعترض الرئيس الحص على هذا الاقتراح مُعتبراً أن الفصـل بيـن مقـر مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية يجب ألاّ يكون شكلياً، وعندما حاول الرئـيس الحـص إعداد مقرّ مؤقت لمجلس الوزراء يكون بعيداً عن رئاسة الجمهورية، أبدى الرئيس الهراوي عدم ارتياحه لهذا الأمر.

والإشكال الثالث حصل لمّا سافر الرئيس الحصّ إلى نيويورك في أواخر أيلول ١٩٩٠، وقيام الرئيس الهراوي بعقد جلسة استثنائية لمجلس الوزراء دون أن ينال موافقة صريحة من رئيس الحكومة سليم الحص وفقاً للدستور، فحصل سوء تفاهم بينهما أدّى إلى تصعيد المواقف والجـدل القانونـي خاصـّة بعـد تلاوة وزير الإعلام لبيان الجلسة دون أن يُشير إلى كونها إسـتثنائية، وجرت بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. ومنعاً للالتباس وحصول أي سابقة في هذا المجال، أدلى الرئيس الحصّ بتصريح لجريدة "الديار" نُسب إلى مصدر في رئاسة مجلس الوزراء ينفي "أن يكون هناك أي إشكال حول جلسة مجلس الوزراء الاستثنائية التي عُقدت يوم الأربعاء الماضي، إن تلك الجلسة الاستثنائية تمَّت بالاتفاق والتفاهم التامَّين بين رئـيس الجمهوريـة ورئيس مجلس الوزراء"[2]. ولعلَّ الإشكالات التي حصلت بين الرئيسين الهراوي والحصّ تعود إلى سببين:

- **الأول:** اخـتلاف المشـارب والطباع وتباين الرأي بين الرَّجلين في تفسير بعض نصوص الاتفاق.
- **الثانـي:** حـرص الرئيس الهراوي على عدم التقيُّد بنصوص الدستور لإثبات أن الممارسة الفعلـية لم تنل من صلاحيّات رئاسة الجمهوريَّة في مقابل الحرص الشديد للرئيس الحـصّ علـى الالتزام باتفاق الطائف والدستور نصّاً وروحاً والحؤول دون نشوء أعراف جديدة تَحُدُّ من صلاحيات رئيس الحكومة.

وكذلـك فإن الرئيس عمر كرامي لم يكن أقل حرصاً من الرئيس الحص على تنفيذ بنود الطـائف والتصـدّي لكـل محاولـة ترمي إلى الخروج عن مسار الاتفاق، أو تجاوز مبادئه

---

(١) د. سليم الحص: راجع عهد القرار والهوى، دار العلم للملايين، بيروت، ط١، ١٩٩١م، ص ١٥٣.

(٢) الديار في ٧/ ١٠/ ٩٠، ص ١.

وأحكامه، ولم يكن أقل تعبيراً عن إدانته لتجاوز الرئاسات الأخرى بما فيها رئاسة الجمهورية لصلاحيات الحكومة. لقد رفض حضور اجتماع كان مقرَّراً عقده في المقرّ المؤقت لرئيس الجمهورية، وأعطى أمثلة لبعض التجاوزات: "التجاوز من خلال الاتصال المباشر بالموفدين والسفراء وكبار الموظفين في الدولة وكذلك العسكريِّين وإطلاق المواقف والتصريحات سواء من رئاسة مجلس النوّاب خصوصاً وكذلك من رئاسة الجمهورية من دون الأخذ في الاعتبار بأن ذلك تخطٍّ للحكومة وللنصوص المحدّدة في الطائف"[1]. ومن هذه التجاوزات أيضاً، إصرار الرئيس الهراوي على ترؤس جلسات مجلس الوزراء بشكل مستمر كما أشرنا، ومنذ بداية عهده حتى تاريخ ٩١/٨/٧، حين انعقدت جلسة مجلس الوزراء الأسبوعيّة برئاسة رئيس مجلس الوزراء عمر كرامي في غياب رئيس الجمهورية لأوّل مرة في تاريخ لبنان وللمرَّة الأولى منذ إنجاز وثيقة الوفاق الوطني. إن ممارسات رئيس الجمهورية هي التي دفعت بالرئيس عمر كرامي إلى القول: "إن لرئيس الجمهورية صلاحيّات كاملة لفرض نفسه بكل شيء أو لتعطيل كل شيء"[2] وهذا ما أدّى بالتالي إلى عدم الانسجام وتصاعد وتيرة الخلافات بين الرئيسين وصولاً إلى عمليّة الشغب في ٦ أيار ١٩٩٢ التي أسقطت حكومة الرئيس كرامي بتحالف مدروس بين رئيس الجمهورية والميليشيات[3].

ب- العلاقة بين الرئيسين الياس الهراوي ورفيق الحريري

يبدو أن الرئيس الهراوي لم يكن مرتاحاً للتعامل مع الرئيس الحصّ وكرامي، فكان لا بد من استبعاد الأول وإسقاط الثاني لأسباب عدّة في طليعتها إصرارهما على إشراك رئيس الحكومة في الحكم تنفيذاً لما جاء في اتفاق الطائف، علماً أن حكومة الحص قامت بإنجازات كبيرة لترسيخ الوحدة الوطنيّة وتثبيت السلم الأهلي وأهمها إنهاء حالة التمرّد المتمثِّلة بحركة العماد عون، وتحقيق بيروت الكبرى، وتوحيد المؤسسة العسكرية، وتنفيذ مشروع الإصلاحات الدستورية وفقاً لما جاء في وثيقة الوفاق الوطني. وكذلك فإن حكومة كرامي قامت بمتابعة تنفيذ المسيرة على صعيد حلّ الميليشيات واستيعابها وجمع السلاح وتعيين النواب.. إلى أن جاءت حكومة رشيد الصلح لتنفيذ مهمة مرحلية وهي التحضير والإشراف على انتخابات عام ١٩٩٢.

---

(١) الديار في ٢/ ٧/ ٩١.

(٢) الديار في ٩١/٧/٢.

(٣) يبدو أن أصابع السيد رفيق الحريري لم تكن بعيدة عن المشاركة في عملية ٦ أيار التي أسقطت حكومة الرئيس كرامي.

ولعلّ الأحداث السابقة كانت تمهيداً لوصول السيّد رفيق الحريري إلى رئاسة الحكومة وفقاً لرغبة الرئيس الهراوي، باعتبار الحريري متموّلاً كبيراً يحوز ثقة الأوساط المالية والاقتصادية، مما يؤدي إلى جلب المستثمرين العرب والأجانب وإنقاذ الوضع الاقتصادي، وهو مؤهّل بالتالي للقيام بمشروع الإنماء والإعمار وإعادة تأهيل البُنَى التحتيَّة في بلد يتوق لاستعادة دوره الاقتصادي عبر الانتقال من حالة الحرب والدمار إلى حالة السلم والرخاء والازدهار. والانطباع السائد أن العلاقة بين الرئيسين الهراوي والحريري كانت علاقة تعاون وتفاهم على مدى أربع سنوات متتالية، وترقى برأي الكثيرين إلى مستوى التحالف العميق، والذي تجلَّى في تضامنهما لكسب معركة التمديد لرئيس الجمهورية. وإذ كانت تعترض هذه العلاقة بين الحين والآخر بعض الإشكالات، فإنها سرعان ما تُحلّ في ظل مبدأ تقاسم الحصص والمغانم. إلاًّ أن الاهتزاز الكبير الذي أصاب هذه العلاقة حصل بعد قرار إجراء الانتخابات البلدية الذي اقترحه الرئيس الهراوي وفوجئ به الرئيس الحريري الذي لم يجد بداً من الموافقة عليه، لتفادي الخلاف مع رئيس الجمهورية، وحتى لا يتحمّل بمفرده مسؤولية التمديد للمجالس البلدية. إلا أن الرئيس الحريري عاد وانقلب على الرئيس الهراوي باتفاقه مع الرئيس برّي على تأجيل الانتخابات البلدية. وظهر هذا التوافق عندما قام الرئيس الحريري باسترداد مرسوم الانتخاب منفرداً دون أن يأخذ توقيع رئيس الجمهورية على مرسوم الاسترداد، أو على الأقل، دون مشاورته أو موافقته، الأمر الذي أدّى إلى تصعيد الخلاف بين الرئيسين ووصوله إلى الذروة. وبدأ رئيس الجمهورية ينتقد رئيس الحكومة ويقول إنه "يُسيطر على كل شيء وإن الرئيس الهراوي عامل الرئيس الحريري عندما جاء إلى رئاسة الحكومة كابنه روي إلاًّ أن الحريري انقلب عليه وطعنه وأصبح يريد السيطرة على كل مرافق الدولة"(١).

والواقع أن أزمة البلديات لم تكن السبب الرئيسي أو الوحيد لتفجير الخلاف بين الرئيسين الهراوي والحريري، بل يوجد عدّة نقاط أو قضايا تمحور حولها التباين في الآراء وعدم الانسجام في المصالح السياسية والشخصية، وأبرزها:

- سيطرة الرئيس الحريري على مجلس الوزراء مما يجعله يتحكم بمجمل قراراته، ووضع يده على وزارات وإدارات الدولة، والتحكم بالتعيينات والمناقلات وسيطرته بشكل مباشر على وزارات العدل والمالية والهاتف ومجلس الإنماء والإعمار.

---

(١) الديار في ٢٨/٨/٩٧، ص ١.

- مصادرة الرئيس الحريري للسياسة الخارجية وقيادة التحرُّكات والزيارات للعواصم العربية والدوليَّة دون اصطحاب وزير الخارجية، مع أنه يُقابل في جولاته وزراء خارجية الدول التي يزورها دون أن يصطحب أي وزير مقرَّب من رئيس الجمهورية.
- عدم وقوف الرئيس الحريري إلى جانب الرئيس الهراوي في طرحه للتعديلات الدستورية التي عارضها الرئيس برّي، وحرص الرئيس الحريري على موقف متوازن من الطرفين وقيامه عادةً بدور ضابط الإيقاع داخل الحكم.
- إصرار الرئيس الحريري على مشروع تعديل قانون قوى الأمن الداخلي وإلغاء منصب قائد الدرك.
- تباين النظر في مواضيع عديدة مثل تسمية المدينة الرياضية وتعيين عمداء الجامعة وغيرها.
- مخاوف الرئيس الهراوي من أن يكون الرئيس الحريري قد أصبح بعيداً عن فكرة التمديد له لولاية جديدة، وأن يكون تصرُّفه على أساس أن الرئيس الهراوي في أيامه الأخيرة، فيما يحاول رئيس الجمهورية تقويم وضعه الماروني وتعزيز مصداقية باهتة في نظر الفريق المسيحي.

إن تقييم العلاقة بين الرئيس الهراوي والحريري، التي بدأت وثيقة وانتهت إلى أدنى مستوى لها منذ تسلّم الحريري رئاسة الحكومة في العام ١٩٩٢، يوحي بأن هناك هيمنةً معكوسة لرئاسة الحكومة على رئاسة الجمهورية، أو يجعلنا نلاحظ اختلال الثنائية التنفيذية المتساوية نسبيًّا، لصالح رئيس الحكومة الذي يعتبر نفسه السيِّد الفعلي للسياسة اللبنانيَّة. ولعلّ خير تشخيص للحالة الحريرية، إن صحَّ التعبير، هو ما قدَّمه أحد أبرز أقطاب المعارضة الرئيس السابق للمجلس النيابي حسين الحسيني: "الواقعة الأولى هي أن رئيس الحكومة في نصّ الدستور هو الذي يمثل الحكومة ويتكلَّم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء هذا هو النصّ. والواقعة الثانية هي أن رئيس الحكومة لا يكتفي بما أقرّه الدستور من صلاحيات بل يجنح إلى أن يقلب الأمر والى أن يصبح مجلس الوزراء مسؤولاً عن تنفيذ السياسة الخاصة التي يضعها رئيس الحكومة، هذا هو الانقلاب والواقعة الثالثة هي أن رئيس الحكومة يعمل بلا توانٍ على إحلال شخصه وفريقه وما بينه وبين هذا الفريق من علاقات محل الدولة والأصول والقوانين والممارسات، هذه هي الممارسة. والواقعة الرابعة هي أن رئيس الحكومة يعمل بلا توانٍ على ربط الاستقرار النقدي والنهوض

الاقتصادي وخطة الإعمار وموعد هذا الإعمار بشخصه وبموقعه الخاص، هذا هو الخطر"[1].

خلاصـــة القول واستنتاجاً لتقييم العلاقة بين الرئيس الياس الهراوي ورؤساء الحكومات الأربعة الذين تعاقبوا على رئاسة الحكومة. فإن هذه العلاقة من حيث الممارسة العمليّة تُظهر الخلل في الثنائية التنفيذية التي أقرّها التعديل الدستوري (١٩٩٠) بين رأسي السلطة التنفيذية، تــارةً لصـــالح رئيس الجمهورية وتارةً أخرى لصالح رئيس الحكومة، مما أدّى ذلك كما تمَّ عرضـــه آنفــاً إلى توتر العلاقة بين الرئاستين، والى حصول مواجهات فعلية بينهما قد جرى التعبـــير عنها في وسائل الإعلام المرئية والمكتوبة والمسموعة. مما أدّى ذلك إلى تعكُّر جوّ الـــتوافق والتعاون والتفاهم بين رأسي السلطة التنفيذية، والذي تفترضه الثنائية التنفيذية إعمالاً للـــتعديل الدستوري (١٩٩٠)، بحيث انعكس هذا الوضع سلبيّاً على صعيد الممارسة السياسية لمؤسَّســـة مجلس الوزراء، وبالتالي تقييدها وتهميش دورها في حالات كثيرة جداً. وحتى في ظـــل الحالات التي يجري فيها التوافق والتفاهم والتعاون بين رأسي السلطة التنفيذيّة، فإنَّ هذا الـــتوافق يـــبقى بعـــيداً عـــن مفهومه في ظل الثنائية التنفيذية التي أقرّها التعديل الدستوري (١٩٩٠)، باعتـــبار أن الممارسة السياسية قد أثبتت أن هذا التوافق وهذا التفاهم والتنسيق بين الرئاســـتين لم يعد يتم ليجسِّد التوافق داخل مؤسَّسة مجلس الوزراء كمؤسَّسة دستورية وليؤدي إلـــى تفعـــيل دورهـــا، بل ليحقق مكاسب خاصَّة ونفوذ شخصية لكلا الرئاستين على حساب مؤسسة مجلس الوزراء وتدريجياً على حساب الصالح العام للبلاد.

ثانياً: علاقة الرئيسين إميل لحّود وسليم الحصّ

نؤيِّـــد رأي الدكـــتور زهـــير شكر في تحديده للاعتبارات السياسية والظروف الداخلية والإقليمية التي حتّمت انتخاب رئيس الجمهورية العماد إميل لحود، إذ يقول: "يمكن الجزم بأن الرئـــيس العماد إميل لحّود هو أول رئيس للجمهورية اللبنانية ينتخبه الشعب اللبناني بالإجماع قـــبل أن يُضـــفي البرلمان على هذا الاختيار الشعبي الشرعية الدستورية بانتخابه بشبه إجماع رئيساً للجمهورية في ١٩٩٨/١٠/١٥ وذلك بعد أن تمَّ تعديل الدستور مرَّة جديدة في ١٠/١٣/ ٩٨ وبصورة استثنائية لإجازة انتخاب موظفي الفئة الأولى دون استقالتهم قبل سنتين. ويمكننا الجـــزم أيضـــاً إلى أن أكثرية النوّاب لم تكن مشجِّعة لخيار العماد لحّود الذي فضلته "سوريا" علـــى الخـــيارات الأخرى، لما تميَّز به خلال قيادته للجيش من صفات ومؤهلات أهمّها على الإطلاق:

(١) الحياة في ٣١ أيار ٩٧، ص٣.

١ – بناؤه الجيش اللبناني على أُسس وطنية لا طائفية.

٢- اعــتماده عقــيدة وطنية للجيش وتنسيقه الدائم مع القيادات السوريّة في ما خص الأمور الاســتراتيجية المرتــبطة بمســائل الســلام والحرب وتحييده للجيش من خلال كف يد السياسيّين في الأمور التنظيميّة.

٣- تمــتعه بالمواصــفات القياديّة: قوّة إرادة وديناميّة في العمل ونزاهة كفّ وانتماء وطني نقي[1].

وبــناءً عليه ومهما تكن الاعتبارات السياسيّة التي أدّت إلى اعتلاء الرئيس العماد إميل لحــود رئاســة الجمهوريّة، فإنّ هذه الخطوة جاءت لتلبّي متطلبات مرحليّة دقيقة وحسّاسة إنْ علــى المســتوى الداخلي أو الخارجي، في خطوة تمهيديّة حاسمة لتعزيز سيادة لبنان وكيانه المســتقلّ فــي ظل التعديل الدستوري (١٩٩٠)، فضلاً عن تعزيز دور المؤسّسات الدستوريّة والــذي يتطلــبه قــيام دولة القانون والمؤسسات بالاستناد إلى النظام البرلماني الذي اعتمده الدســتور المعدّل بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨. ومن ناحية أخرى تبدو المعطيات الدولــية أكــثر إلحاحاً لمثل هذا الخيار، وذلك يتجسّد من خلال التمسّك بخيار المقاومة كخيار اســتراتيجي مــن شــأنه تحصين وتمنيع الصف الداخلي اللبناني، مما يُعطي لبنان مزيداً من العــزيمة والقوّة، إن على الصعيد العسكري المعبَّر عنه بمقاومة الاحتلال الإسرائيلي داخلياً، وإن على الصعيد الخارجي المعبّر عنه دبلوماسياً. ولعلّ خطاب القسم الذي ألقاه الرئيس لحود، وذلــك فــي جلســة القسم والتي تمَّت في ٢٤ تشرين الثاني ١٩٩٨، خير دليل على الأبعاد الاســتراتيجية التي ذكرناها أعلاه، والتي كانت دافعاً أساسياً وضرورياً لاعتلائه سدة الرئاسة في تلك المرحلة من تاريخ لبنان السياسي. فلقد جاء خطاب القسم ليتضمَّن عناوين أساسية لبناء الدولة على أسس سليمة وأهمها:

١- قــيام دولــة القانون والمؤسّسات والتي تُترجم بخضوع المسؤول قبل المواطن إلى سلطة القانون.

٢- مكافحة الفساد الإداري المستشري.

٣- محاسبة المسؤولين عن أسباب ارتفاع الدين لما يقارب ١٩ مليار دولار وعن الكلفة العالية وبالتالي الهدر الذي رافق عملية الإعمار وتأهيل البُنى التحتية.

---

(١) د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، مرجع سابق- ص ٣٧٠ – ٣٧١.

٤- إعـــادة الـــنظر بالأولويّات بحيث يتم تخفيض الإنفاق الإنمائي لصالح الإنفاق الاجتماعي لتأمين الحدّ الأدنى من العدالة الاجتماعية.

بالمقابل ركّز خطاب القسم على مبدأين أساسيّين في تحديد سياسة لبنان الوطنية الدفاعية والخارجية:

أ- دعم لا محدود للمقاومة اللبنانية حتى تحرير الجنوب والتطبيق الشامل للقرار ٤٢٥.

ب- التنسـيق الكـامل في السياسة الخارجية مع سوريا والتأكيد على تلازم المسارين اللبناني والسوري(١).

ولقد جاءت هذه المبادئ والعناوين التي تضمنها خطاب القسم، لتتوّج مرحلة سياسية من تـاريخ لبـنان السياسي، بحيث تمثّل ذلك من خلال توافق رموز السُّلطة على برنامج سياسي موحّـد يتضـمن تلك المبادئ والعناوين الرئيسيَّة التي تضمنها خطاب القسم. فكانت حكومة الرئيس الدكتور سليم الحصّ، باعتباره أول رئيس للحكومة يكلَّف دستورياً بعد وصول العماد إمـيل لحـود إلى رئاسة الجمهورية، خير معبِّر من خلال بيانها الوزاري الذي تقدمت به إلى المجلـس النيابـي، والـذي على أساسه نالت الثقة. فلقد تضمَّن بيانها الوزاري الذي يطرح بصـورة عامـة بـرنامجها السياسـي الـذي تنوي اتباعه خلال ممارستها لشؤون الحكم، المبادئ والعناوين التي طرحها خطاب القسم، مما يؤكِّد خصوصيَّة التوافق والتنسيق والتفاهم بين رأسي السُّلطة التنفيذيَّة، بما يُعبِّر عن تحقيق الأهداف السياسيَّة المشتركة التي أُعلن عنها في خطاب القسم وخصوصاً لجهة إقامة "دولة القانون والمؤسسات".

وأمـام هـذا الواقع، واستناداً لقراءتنا السياسية حول علاقة الرئيس إميل لحود بالرئيس الدكـتور سـليم الحـص، فلقـد تميزت هذه العلاقة على صعيد الممارسة السياسية، بالتفاهم والـتوافق والتنسـيق والتعاون التام بينهما، بحيث أنه كان يفسر هذا التوافق من خلال تنازل رئـيس الحكومـة الدكتور سليم الحص عن جانب كبير من صلاحياته الدستورية إلى رئيس الجمهوريـة، مما أدى ذلك في الواقع إلى اختلال الثنائية التنفيذية لمصلحة رئيس الجمهورية. وعلـى هـذا الأسـاس، فلقد عمد رئيس الجمهورية وبعض النافذين والمحاسيب في السلطة السياسـية في حالات كثيرة، إلى استثمار هذا التوافق والتفاهم الحاصل بين الرئاستين والمبني على تنازل رئيس الحكومة عن جانب كبير من صلاحياته الدستورية، وبالتالي تحقيق مكاسب ونفـوذ شخصـية على حساب التوافق داخل مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة

---

(١) د. زهير شكر- المرجع ذاته- أنظر الهامش – ص ٣٧٢.

شـــؤون الحكم في البلاد كما أرادها التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠)، واستطراداً على حساب الصـــالح العـــام. وهـــذا ما كان يُجَسَّد عملياً على صعيد التعيينات الإدارية التي تُعتبر خطوة أساسية لعملية الإصلاح الإداري الذي يتطلبه قيام دولة القانون والمؤسسات، مما أدى ذلك إلى فشـــل عملـــية الإصـــلاح الإداري بمجملها وبالتالي تكريس دولة الأشخاص عوضاً عن دولة القانون والمؤسسات.

من زاوية أخرى مختلفة تعبّر بوضوح عن البعد الاستراتيجي المشترك، الذي كان يحتّم واقـــع التوافق والتفاهم الحاصل بين الرئيسين. فإنه يمكن القول بأن ما كان يُبرِّر هذا التوافق والـــتفاهم فـــي علاقة الرئيس إميل لحّود بالرئيس الدكتور سليم الحُصّ، هي الرؤية والهاجس السياســـي الموحّـــد بيـــنهما حـــول العناوين والمبادئ الأساسية التي تضمنها خطاب القسم، وخصوصـــاً ما يتعلّق منها بضرورة تشييد "دولة القانون والمؤسَّسات"، والتي تتطلَّب بدورها توافق "النخب السياسية" حول الأهداف المصيرية المشتركة.

ومـــن هـــذا المنطلق، وأمام توضيح المبررات الأساسية التي كانت تحكم صيغة التوافق والـــتفاهم الحاصـــلة بيـــن الرئيســـين. فلقد بقيت «الثنائية التنفيذية» من حيث واقع الممارسة السياسية مختلة لصالح لرئيس الجمهورية، على خلفية عدم تمسك كل من الرئيسين بصلاحياته الدستورية، وخصوصاً لجهة تنازل رئيس الحكومة عن جانب كبير من صلاحياته الدستورية لرئـــيس الجمهورية، مما خدم ذلك مسألة التوافق الحاصل وكان سبباً لإبعاد أيَّة مواجهات أو خلافـــات قـــد تحصـــل بين الرئاستين، وليحلّ مكانها التوافق والتفاهم بينهما على أُسس غير دســـتوريَّة تـــؤدّي إلـــى إضعاف أداء المؤسّسات الدستورية بما فيها مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم.

إلا أن رئيس الحكومة الدكتور سليم الحص قد رفض بالمطلق المنطق الذي يقول بتنازله عن صلاحياته الدستورية لرئيس الجمهورية العماد إميل لحود، وبالتالي ليؤكد على تمسك كل مـــنهما بصلاحياته الدستورية، مما أدى ذلك إلى إعمال التوافق والتفاهم التام بينهما في إطار الثنائـــية التنفـــيذية المتساوية نسبياً كما أرادها التعديل الدستوري الأخير (١٩٩٠)، مما يعزز الـــتوافق داخل مؤسسة مجلس الوزراء وبالتالي يؤدي إلى تفعيل دوره. وفي هذا الشأن يصف الدكتور سليم الحص في كتابه: "للحقيقة والتاريخ"، تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨و٢٠٠٠" واقع هـــذه العلاقة وذلك بقوله: "أنا أرى أن التعاون مع رئيس الجمهورية سائر في شكل جيد جداً وواضح جداً. وهو تعاون قائم على أساس أن رئيس الجمهورية يحترم الدستور وأنا أحترمه، ورئـــيس الجمهوريـــة يُمـــارس صـــلاحياته وأنا أمارس صلاحيّاتي رئيساً للحكومة، ورئيس

الجمهورية يحترم هذا الأمر. إن مجال الخلاف ضيق جداً. فطالما أن كلينا يحترم الآخر على المستوى الشخصي ويحترم صلاحيات الآخر على المستوى الرسمي، لا أرى أن مجال التصادم قائم"[1].

وفي موضع آخر يصف الدكتور سليم الحص في كتابه المذكور، تمسُّك رئيس الجمهورية العماد "إميل لحّود" بصلاحيّاته وعدم تجاوزها، وذلك بقوله: "كان الرئيس لحّود، بطبيعة الحال، يترأس كل اجتماعات مجلس الوزراء، عندما كانت تُعقد في القصر الجمهوري في بعبدا قبل إنشاء المقرّ الخاص لمجلس الوزراء. والمعروف أن من حقّه دستوريّاً ترؤس أي جلسة لمجلس الوزراء يحضرها. وبعد انتقال مجلس الوزراء إلى مقرّه الخاص، أخذ الرئيس لحّود يترأس بعض الجلسات، ويغيب عن بعضها الآخر، تاركاً لي رئاسة تلك الجلسات.

وكان ذلك مؤشراً على تنامي عنصر الثقة بيني وبينه. ثم جاء وقت بات يتغيّب فيه عن جلسات مجلس الوزراء لفترات طويلة، تاركاً لي رئاستها. إن تعاظم الثقة المتبادلة بيني وبينه كان ثمرة التجربة المشتركة التي غلبت عليها الإيجابية"[2].

ومن هذا المنطلق وأمام الاستشهاد بواقع التوافق والتفاهم بين الرئيسين إميل لحّود وسليم الحص. فإن هذا التوافق والتفاهم التام بينهما، قد أدّى بدوره إلى تحقيق إنجاز استراتيجي كبير، والذي يتمثّل بتحرير جزء كبير من جنوب لبنان والبقاع الغربي من الاحتلال الإسرائيلي وبالتالي دحره بتاريخ ٢٤ أيار (مايو) عام ٢٠٠٠ تحت وطأة ضربات المقاومة الباسلة. وفي هذا المجال يصف الدكتور سليم الحص في كتابه "للحقيقة والتاريخ، تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٠" هذا الإنجاز الحكومي الكبير، والذي يتجسّد بالتحرير وذلك بقوله: "إن أعظم إنجاز حققه لبنان في عهد حكومتنا، ولا أقول بفضلها، هو تحرير الجنوب والبقاع الغربي من احتلال إسرائيلي غاشم استمر ٢٢ عاماً، بدءاً باجتياح إسرائيلي للجنوب سُمّي عمليّة الليطاني، وتواصل هذا الاحتلال إلى أن جلا آخر جندي إسرائيلي عن أرض لبنان في ٢٤ أيار (مايو) ٢٠٠٠ تحت وطأة ضربات المقاومة الباسلة. ولم يبق تحت الاحتلال سوى مزارع شبعا وثلاث نقاط على الخط الأزرق الذي رسمته الأمم المتحدة على الحدود مع فلسطين المحتلة،

---

(١) د. سليم الحص –"للحقيقة والتاريخ، تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٠" – شركة المطبوعات للتوزيع والنشر – بيروت – لبنان – الطبعة السابعة- ٢٠٠٢ – ص ٤٧.

(٢) د. سليم الحص – المرجع ذاته – ص ٤٢، ٤٣.

تحفُّظ لبنان حيالها في حينه"[1].

إلا أنَّ هـــذا الإنجاز التاريخي المتمثِّل بالتحرير، قد بقي الإنجاز الوحيد لحكومة الدكتور ســـليم الحـــصّ في عهد الرئيس إميل لحّود. باعتبار أن الخطوات المتلاحقة والتي قامت بها الحكومة في مجال الإصلاح الإداري الذي يتطلبه قيام ونشوء "دولة القانون والمؤسّسات"، قد بقيـــت خطوات ناقصة ولم يُكتب لها النجاح. وتبرير ذلك يعود إلى الخلفية الحقيقية التي كانت تقف وراء التوافق والتفاهم الحاصل بين الرئاستين، والمجسَّدة بتنازل رئيس الحكومة الدكتور ســـليم الحـــص عن صلاحياته الدستورية لرئيس الجمهورية العماد إميل لحود، مما جعل هذا الأخـــير يســـتأثر بالسلطة وبالتالي يُترجم نفوذه الشخصي وسلطته على صعيد ملفات داخلية حساســـة وخصوصـــاً في موضوع التعيينات الإدارية التي تتطلبها عملية الإصلاح الإداري. بحيـــث تمـــت هـــذه التعييـــنات الإدارية في الواقع في إطار من المحاصصة وكسب النفوذ الشخصـــية وتوزيع المغانم بين أركان السلطة، وإن كان الرئيس الدكتور سليم الحص خارج لعبة المحاصصة واكتساب المغانم تلك التي لا ناقة له فيها ولا جمل، نظراً إلى نزاهته ونظافة كفِّه، إلا أنه بالمقابل تُلقى عليه المسؤولية الكبرى لجهة معرفته التامة بالأصول الدستورية التي تتطلـــبها عملـــية الإصلاح الإداري لبناء دولة القانون والمؤسسات، وبالرغم من معرفته بتلك الأصـــول فلقد آثر التخلي عنها إرضاءً لمنظومة التوافق والتعاون مع رئيس الجمهورية، مما أساء ذلك لمجمل عملية الإصلاح الإداري المرجوّة، ومهَّد بالتالي لاستشراء الفساد الإداري في كافَّة مؤسّسات الدولة فطارت المؤسَّسات وطار معها "دولة القانون والمؤسَّسات" الحلم والوعد الذي لم يتحقَّق!!.

وفـــي إطـــار تشخيص هذا الواقع غير المُبرَّر لمنطق المحاصصة وتوزيع المغانم بين أركـــان النافذيـــن والمحاسيب في السُّلطة للتعيينات الإداريّة، مما أساء ذلك إلى مفهوم التوافق والوئـــام بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية إعمالاً "للثنائية التنفيذية" التي أقرّها الدستور، مـــن خلال جعل أصابع الاتهام توجّه نحوهم عبر اتهامهم بإعادة إحياء صيغة "الترويكا" بين أركـــان الحكم، والتي برأيهم لم تمت، إنّما ما زالت تعمل بصورة مستترة، بالرغم من إعلان الرئاستين لنعيها أي لنعي الترويكا عند تسلّمهم مقاليد السلطة في البلاد، وفي مناسبات سياسية ووطنـــية مخـــتلفة. وفي هذا المجال يصف الدكتور سليم الحصّ في كتابه "للحقيقة والتاريخ، تجـــارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٠"، كيف تمت عملية المحاصصة بين أركان السلطة في موضوع التعيينات الإدارية، والتي أساءت إلى مفهوم الإصلاح الإداري، بحيث أنه كان خارج

(١) د. سليم الحص – المرجع ذاته – ص ٢٦.

تلك اللعبة التي لم ولن يقبلها يوماً. إذ يستفيض بقوله: "لقد تكوَّن لدي شعور بأن الرئيس لحّود يُصغي إلى النصح من أشخاص معينين من دون سواهم، ولعلَّ أبرزهم نائب رئيس الوزراء ميشـال المـر. وكان يلتقيه أسبوعيّاً بفعل صلة القربى بينهما بعيداً عن الرسميات. وقد تبنّى الرئيس ترشيح الأستاذ ميشال المر لعدد من الأشخاص الذين عُيِّنوا في مراكز الفئة الأولى في الدولـة، فـي الإدارة والمجالس. فكانت الأسماء تُعرض أمامي على أنها من ترشيح الرئيس نفسـه، فاكتُشِـفَ فيما بعد أن وراءها الأستاذ المر. وبعض هذه التعيينات لم تكن موفقة. وقد خلَّـف هذا التوجُّه من الرئيس لحّود انطباعاً خاطئاً عند الناس أن الأستاذ ميشال المر يستطيع أن يفرض تعيين مَنْ يشاء في الإدارة، فُسمي الوزير المتميّز"[1].

وفي موضع آخر يستطرد ليقول: "إن بعض التعيينات التي أجريناها لملء الشواغر في الإدارة، لـم تكـن أيضـاً في محلّها، إذ تبيَّن لي فيما بعد أن وراء بعضها مراعاة لسياسيّين نافذين، أو تدخلات معيّنة. ثم إن عمليات الإقالة والوضع في التصرُّف توقفت، فيما بعد، عند أعـتاب بعض أركان النافذين والمدعومين إقليمياً. وقد أمسى اتفاقنا داخل الحكم على إقصاء بعـض كبار الموظفين المحسوبين على هؤلاء متعذِّراً. ومما يُذكر أننا لم نستطع إجراء تبديل فـي رئاسة إحدى المؤسسات الكبرى، لأن رئيسها القائم كان يحظى بحماية جهة سوريّة، كما أنـنا لم نستطع تعيين مجلس إدارة جديدة لمؤسسة كبيرة تساهم فيها الدولة، لأن أحد النافذين اعـترض علـى اسمين رشحناهما لرئاسة هذا المجلس. وفي مثل هذه الحالات، يغدو اتفاقنا داخل الحكم على اسم معيّن متعذّراً"[2].

ومـن هـذا المـنطلق، وأمام تعثُّر مسيرة الإصلاح الإداري أمام حكومة الدكتور سليم الحـصّ نظراً للتعقيدات السياسية الداخلية، يبقى أن نُشير إلى قضية دستورية جوهريَّة قد دار حولها النقاش السياسي والدستوري، والتي حصلت في ظل حكومة الدكتور سليم الحص بحيث أنهـا انتقصت من مفهوم التوافق والتنسيق بين رأسي السلطة التنفيذية إعمالاً للثنائية التنفيذية دسـتورياً. مما أدّى ذلك بدوره إلى إضعاف دور مؤسَّسة مجلس الوزراء، وانعكاس ذلك على علاقتها مع السلطات الأخرى في ظل الخرق المادّي لمبدأ دستوري أساسي وهو "مبدأ التعاون بيـن السـلطات". فهذه القضية تتجلّى بامتناع الدكتور سليم الحص في آذار عام ٢٠٠٠، عن التوقـيع علـى مرسومي إعدام يضعان حكمين قضائيَّين موضع التنفيذ، بعدما قام أثناء غيابه نائـب رئيس مجلس الوزراء ميشال المرّ بالتوقيع على هذين المرسومين نيابة عنه، مما أثار

(١) د. سليم الحص – المرجع ذاته – ص ٤٢.

(٢) د. سليم الحص – المرجع ذاته – ص ٢٠.

ذلــك اعتراضـــه علـــى هـــذا التوقـــيع الذي يصفه بأنه غير دستوري. وأمام هذه المعطيات الدســـتورية فإننـــي أؤيِّـــد رأي الدكتور زهير شكر الذي ورد في كتابه: "الوسيط في القانون الدســـتوري اللبناني" ،والذي يذهب إلى «اعتبار سلطة رئيس مجلس الوزراء في التوقيع على المراســيم المــتخذة في مجلس الوزراء وفق الأصول والإجراءات الدستورية هي سلطة وإن كانــت استنســابية أي غــير مقــيَّدة بمهلة محددة دستورياً، إلاّ أنها تبقى سلطة مقيّدة لرئيس الحكومة وملزمة له في التوقيع على تلك المراسيم استناداً لمفهوم التضامن الوزاري وما يتفرَّع عنه من مسؤولية جماعية للحكومة عن تبعة سياستها العامة أمام البرلمان. وأمام هذا المنطق يبقى لرئيس الحكومة إمّا التوقيع على تلك المراسيم إعمالاً لتلك المسؤولية الوزارية الجماعيّة أمام البرلمان، وإما الاستقالة والتحرُر من تلك المسؤولية»[1].

ثالثاً: العلاقة بين الرئيسين لحّود ورفيق الحريري

ســـوف نحاول في إطار دراستنا لهذه العلاقة عدم الغوص في تفاصيل المسائل والقضايا السياســـية الأساسيَّة، والتي حصلت خلال فترة حكم الرئيس رفيق الحريري من خلال تشكيله لحكومـــته الـــرابعة (٢٦/١٠/٢٠٠٠) فـــي عهد رئيس الجمهورية العماد إميل لحود، تاركين الحديـــث عن تلك القضايا السياسية المفصليَّة من تاريخ لبنان السياسي إلى معرض بحثنا في إطـــار الـــباب الثاني، والذي يتناول في إحدى فقراته الرئيسيَّة مسألة "اختزال رأسي السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء" ، كسبب بنيوي من أسباب ضُعف مؤسسة مجلس الوزراء في لبنان، وعلـــيه ســـوف يقتصـــر حديثنا عن الطبيعة الدستورية لهذه العلاقة بين الرئاستين من حيث الممارسة السياسية، وتأثير ذلك على أداء مؤسّسة مجلس الوزراء.

فهـــذه العلاقـــة في ظل الممارسة السياسية لشؤون الحكم، قد ظلّت خارج مفهوم التوافق والـــتفاهم في إدارة شؤون السُلطة التنفيذية، بما يتلاءم مع مبدأ الثنائية التنفيذية كمبدأ أساسي أقـــرَّه التعديل الدستوري(١٩٩٠). مما أدّى بدوره إلى إضعاف دور مؤسسة مجلس الوزراء، وبالتالـــي شلّ عملها في حالات كثيرة. ويعود السبب في عدم التوافق والتفاهم بين الرئيسين، إلى خصومة تاريخية بينهما وليست آنية قد بدأت جذورها منذ تولي الرئيس العماد إميل لحّود رئاســـة الجمهوريـــة. فالخصـــومة التاريخية تلك، تنطلق من توجهات وإيديولوجيات سياسية ووطنـــية متناقضـــة لكلا الرئيسين، أضف إلى ذلك توفُّر معطيات ومحطات سياسية ومواقف متناقضـــة من قبل الرئيسين في التعاطي مع الأحداث والتطورات الحاصلة. وفي هذا الإطار

---

(١) د. زهـــير شـــكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية – مرجع سابق – "الثنائية التنفيذية"، الهامش ص ٧٠١ – ٧٠٢.

يصـــف الدكــتور سليم الحص واقع هذه الخصومة التاريخية بين الرئيسين في كتابه "للحقيقة والـــتاريخ"، تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨و ٢٠٠٠"، وذلك بقوله: "إنني لم أختلف مع الرئيس لحّــود، لأنـــه لم يكن يسمح بذلك، فقد كان حريصاً في كل الأوقات، كما كنت أنا أيضاً، على تفـــادي الخـــلاف بيننا، فما كان بالإمكان الاختلاف مع الرئيس لحّود. وكان الاحترام المتبادل يحكـــم العلاقـــة بيننا. وقد قال الرئيس رفيق الحريري مثل قولي، بطريقته الخاصة، بعد نحو شهرين من قيام حكومته الرابعة التي خلفت حكومتنا في عهد الرئيس لحّود.

فـــرداً علـــى سؤال من صحيفة "السفير" في ٢٠٠٠/١٢/١٨ عن علاقته والرئيس لحّود قال: "موضوع الخصومة هو من التاريخ وليس من الحاضر"[(١)].

ثم يستفيض الدكتور سليم الحصّ بشرح أسباب هذه الخصومة التاريخية بين الرئيسين وذلك بقوله: "وسر الجفاء الذي يسود العلاقة بين الرئيس لحود وبين أحد رجال السياسة الأثرياء، أن هذا الثري حاول تقديم مبلغ شهري كبير من المال له بعد تعيينه قائداً للجيش. فسأل مَنْ جاءه بالمبلغ عن الغاية منه. وعندما قال له ناقل المال إن هذا المبلغ هو في تصرفُه، يستطيع أن يصرفه كما يشاء من موقعه قائداً للجيش، أجاب: إذا كان هذا المبلغ مخصَّصاً لي شخصياً فأنا في غنى عنه، لأن راتبي يكفيني والحمد لله، وإذا كان هذا المبلغ مخصَّصاً للجيش، فهناك أصول قانونيَّة للتبرُّع لمؤسسة من مؤسسات الدولة. فعلى صاحب المال أن يقدّمه عبر مجلس الوزراء الذي يجب أن يقبل الهبة، ويحيلها من ثمَّ، إلى الجيش إذا شاء ذلك. وقد شعر العماد لحّود آنذاك أن المحاولة مسّته في الصميم، وأثَّرت سلباً، على نظرته إلى صاحب المبادرة، وسمَّمت علاقته به"[(٢)].

وعلـــيه وأمام واقع هذه الخصومة التاريخية وتحديد جانب رئيسي من أسبابها، من قبل الدكـــتور سليم الحصّ في كتابه كما جرى ذكره. فلقد بدت العلاقة بين الرئيسين في المرحلة الحاضـــرة مـــن ممارستهم معاً لشؤون الحكم تعبِّر في مظهرها ومضمونها عن رواسب تلك الخصـــومة التاريخـــية التـــي نشأت في الماضي بينهما. فمنذ البداية أجرى رئيس الجمهورية العمـــاد إمـــيل لحّود بعد بدء ولايته الدستورية استشارات نيابيَّة لتسمية الرئيس الذي سيُكلَّف تشـــكيل "حكومـــة العهـــد الأولى". وكان طبيعياً تسمية الرئيس الحريري نظراً لترؤسه كتلة برلمانـــية كبـــيرة. إلاَّ أن بيان التكليف لقي اعتراضاً من الرئيس الحريري لكونه أخذ بعض النوّاب الذين امتنعوا عن التسمية والذين تركوا لرئيس الجمهورية تسمية الرئيس المكلَّف. وقد

---

(١) د. سليم الحص – "للحقيقة والتاريخ، تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٠" – مرجع سابق ص ٤٧.

(٢) د. سليم الحص – المرجع ذاته – ص ٤٣.

أدّى اعــتذاره إلـــى تكليف الرئيس الحصّ تشكيل حكومة العهد الأولى. أما الناحية الدستوريّة الثانية والتي تجسّدت في عهد الحكومة الحريريّة الرابعة التي تشكلّت بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٠، فتمثّلت في إصرار رئيس الجمهورية على ترؤس جلسات مجلس الوزراء، الأمر الذي تعتبره أوساط الرئيس الحريري بمثابة تفسير واجتهاد واسع للفقرة الخامسة من المادة ٦٥- دستور، ويتــناقض مــع نــصّ الفقرة الأولى من المادة ٦٤- دستور. من هنا تبدو العلاقة بين رئيس الجمهورية والرئيس الحريري، بصرف النظر عن المسائل والقضايا الأخرى، قد انطلقت منذ البداية "على زغل" واستمرّت على ما هي عليه. وعلى هذا الأساس يبقى السؤال الرئيسي في ظل تشكيل الحكومة الحريريّة الخامسة الحاليّة، التي تشكلّت بتاريخ ١٧/٤/٢٠٠٣. هل أن هذه الحكومة سوف تؤدّي إلى ضبط العلاقة بين الرئيسين لحّود والحريري؟

"يــرى بعض المراقبين أن تغيير الحكومة في ظل المفاهيم السائدة لن يُغيِّر من العلاقة بيــن رئــيس الجمهوريــة والحكومة، حتى لو تمَّ التوافق حول القضايا المطروحة في مجلس الــوزراء، لأن هــناك "زغلاً" دستورياً مستمرّاً. ويعني لكل طرف ما يعنيه. فهل يُصار إلى حلحلة حول تلك المسائل الدستورية وغيرها الكثير، كي يُصار إلى المراهنة على الوفاق بين رئيسي السلطة التنفيذية؟ تعتقد أوساط نيابية بارزة أن لا شيء سيتغيَّر، فالفرصة التي أُتيحت لاستقالة الحكومة الرّابعة قد لا تتكرَّر مَرَّة ثانية قبل حصول "أحد الأجلين": انتخابات نيابية أو انتخاب رئيس الجمهورية، وترى المصادر أن إمكانية التغيير قد تكون واردة في حالة واحدة ليســت مستحيلة، وإن كانت من الصعوبة بمكان وهي أن يتفاهم من يعنيهم الأمر، ليس حول المواضيع المدرجة على جدول أعمال مجلس الوزراء، وإنما حول ما ينص عليه الدستور في التعاطي مع جدول الأعمال هذا، وأن يخضع الجميع لأحكام تطبيق النصوص، كما في الآية: (لا يُغيِّر الله ما بقوم حتى يُغيِّروا ما بأنفسهم) (صدق الله العليّ العظيم)[١].

---

(١) أحمــد الــزين – مقالة بعنوان "هل تضبط الحكومة العلاقة بين لحّود والحريري؟" – نشرت في جريدة السفير – العدد ٩٤٧٨- تاريخ ٢٢ نيسان ٢٠٠٣ – ص ٢.

البـــــاب الثانـــــي

أسباب ضعف دور مجلس الوزراء في لبنان

الفصل الأول

الأسباب السياسيّة

سنحاول الإضاءة قدر المستطاع على هذا الموضوع من خلال تقييم هذا الفصل منهجياً إلى أربع فقرات:

الفقرة الأولى: تركيبة مجلس الوزراء.

الفقرة الثانية: غياب التضامن الوزاري.

الفقرة الثالثة: انعدام وجود أكثرية نيابية تدعم مجلس الوزراء.

الفقرة الرابعة: هيمنة الترويكا على شؤون الدولة.

– ففيما يتعلق بالفقرة الأولى فسنحاول تقسيمها ومعالجتها في إطار ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: تكريس النظام الطائفي.

المبحث الثاني: الطائفية السياسية والدستور اللبناني.

النبذة الأولى: الصيغة الطائفية ودستور الجمهورية الأولى.

النبذة الثانية: الصيغة الطائفية في مرحلة الاستقلال.

النبذة الثالثة: الطائفية السياسية ودستور الجمهورية الثانية.

المبحث الثالث: الطائفية في النصوص القانونية.

أولاً: مرحلة الفقه الديني.

ثانياً: تشريعات الفقه الوضعي.

١– عهد الانتداب.

٢– عهد الاستقلال.

أولاً: قانون ٢ نيسان ١٩٥١.

ثانياً: المرسوم الاشتراعي رقم ١٨/١٩٥٥.

ثالثاً: قانون ١٣ تموز ١٩٦٢.

رابعاً: قانون ١٩ كانون الأول ١٩٦٧.

- أما فيما يتعلق بالفقرة الثانية فسنحاول أيضاً تقسيمها ومعالجتها في إطار مبحثين:

المبحث الأول: تحديد مفهوم التضامن الوزاري.

المبحث الثاني: مسؤولية الوزير السياسية أمام مجلس الوزراء.

- أما فيما يتعلق بالفقرة الثالثة فسنحاول أيضاً تقسيمها ومعالجتها في إطار مبحثين:

المبحث الأول: الأحزاب اللبنانية والتمثيل النيابي.

المبحث الثاني: أثر الأحزاب السياسية في رجوح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (النموذج البريطاني).

- أما فيما يتعلق بالفقرة الرابعة فسنحاول أيضاً تقسيمها في إطار مبحثين:

المبحث الأول: الترويكا مؤسسة سياسية غير دستورية.

أ- تعريف الترويكا.

ب- نشأتها ودوافعها.

ج- الترويكا بمنظار الدستور.

المبحث الثاني: توافق أو اختلاف الترويكا وتأثير ذلك سلباً على مجلس الوزراء.

أ- وقائع السّجال الرئاسي (بين رئيسي الجمهورية والمجلس) ونعي الترويكا.

ب- موقف رئيس الحكومة.

ج- مواقف وردود.

الفقرة الأولى: تركيبة مجلس الوزراء

إن تركيبة مجلس الوزراء الطائفية تعكس التركيبة الاجتماعية الطوائفية في المجتمع السياسي اللبناني. فللتمثيل السياسي الطائفي على مستوى المؤسسات الدستورية أو ما يُعرف «بالطائفية السياسية»، جذور تاريخية تعود إلى مرحلة خضوع لبنان للدولة العثمانية كما سيأتي تفصيله لاحقاً في إطار معالجة هذا الفصل. ومن هذا المنطلق يمكن القول «بأن البنية الدستورية للدولة اللبنانية قامت على بنية مجتمعية تعددية، تشكل الطائفة الدينية فيها العنصر الأساسي. فالطوائف الدينية اكتسبت في لبنان، على امتداد مراحل تاريخية طويلة، كيانات اجتماعية – سياسية، واقترن العنصر السياسي في تكوينها بالعنصر الديني – المذهبي وتجذّر في بُناها بفعل عوامل تاريخية متنوعة. فغدا الانتماء إلى الطائفة عصبية سياسية، إضافةً إلى كونه إيماناً بمذهب ديني معين. وقد تم الاعتراف رسمياً بالطوائف وبخصوصياتها قبل أن تولد الدولة اللبنانية بزمن بعيد. وعندما نشأت الدولة، قام كيانها الحقوقي والسياسي على بنية مجتمعية مُعقّدة، امتزجت فيها عوامل التنابذ السياسي – الإيديولوجي بعوامل التجاذب، وأنماط العلاقات السياسية التقليدية والموروثة بأنماط العلاقات الحديثة القائمة على الإدراك والخيار العقلاني الحر، غير أن الأنماط التقليدية سيطرت على الأنماط الحديثة، وأعاقت نموّها. وقام نظام الدولة الدستوري على محاولة الجمع والتوفيق بين مقتضيات التركيبة المجتمعية التعددية ومبادئ النظام الديمقراطي البرلماني المعمول به في الغرب»[١].

فالطائفية إذن أو النظام الطائفي معناه تواجد عدد من الطوائف المتعددة في مجتمع سياسي واحد، أو في دولة واحدة تسمح قوانينها لكل طائفة بممارسة حياتها الطائفية الخاصة بها وإتباع الأنظمة الطائفية الخاصة بها والمثول أمام المحاكم المذهبية الخاصة بها، ويتأتى عن ذلك كله أن تصبح لكل طائفة عاداتها وتقاليدها، وحتى ثقافتها. «وقد عرّف الأستاذ المرحوم «جوزف مغيزل» الطائفية في لبنان بقوله أنها: «نظام سياسي، على أساسه يقوم التمثيل اللبناني، وتؤلف الحكومات وتوزع القوى الأساسية.

«ونظام إداري، على أساسه تسند وظائف الإدارة.

---

(١) د. عصام سليمان – واقع النظام البرلماني اللبناني: «علاقة النظام البرلماني بالبنية المجتمعية في لبنان» – نقلاً عن كتاب: «دراسات لبنانية مهداة إلى جوزف مغيزل» – مجموعة باحثين –دار النهار للنشر ومؤسسة جوزف مغيزل – بيروت – لبنان –١٩٩٦ –ص ١٢٦.

«وحالـــة نفســية، قوامها شعور اللبناني، أنه ابن طائفته قبل أن يكون لبنانياً، وشعوره بالتضامن مع أبناء طائفته والتباعد عن باقي مواطنيه»[١].

وفي هذا المجال لا بد من التمييز بين الطائفية والطائفية السياسية. «فالطائفية السياسية ليســت سوى مظهر من مظاهر الطائفية. فالطائفية قائمة على مستوى الواقع الاجتماعي بينما تقــوم الطائفية السياسية على مستوى الواقع السياسي. وبما أن البنى السياسية تستمد وجودها، إلــى حــد بعــيد، من البنى الاجتماعية، وبما أن الممارسة السياسية تعبّر عن نمط العلاقات المجتمعــية والذهنــية الــنابعة من واقع هذه العلاقات، تصبح الطائفية هي الأساس والطائفية السياســية نتاجاً لها. ومن زاوية أخرى فالطائفية مرتبطة بنشأة الطائفة وتطور بنيتها الداخلية تحت تأثير عوامل سوسيولوجية وتاريخية وسياسية. وهي مرتبطة بموقع الطائفة داخل النسيج الاجتماعي وعلاقاتها بالطوائف. فهي بالتالي تنطلق من الشعور بالانتماء إلى جماعة محددة، متضــامنة ومتعاضــدة، بفعــل الــتماثل الديني والمذهبي من جهة والتمايز عن غيرها من الجماعــات من جهة أخرى. وتصل إلى مستوى التعصب للجماعة ونبذ الآخرين ومناصبتهم العــداء. فتســتبد الطائفية هكذا بسلوك الفرد والجماعة وممارساتها. والذي يُغذي هذه النزعة العصــبية هــو العنصــر السياسي المتموضع في الطائفة. فالطوائف في لبنان لم تنشأ بتأثير عوامــل دينية ومذهبية فحسب وإنما بتأثير عوامل سياسية أيضاً. أما الطائفية السياسية، التي هــي انعكاس الطائفية على البنية السياسية، فقد نشأت وتطورت كقاعدة للنظام السياسي وحالة سياســية عامــة تبعاً لتطور الطائفية في العلاقات والبنى الاجتماعية.فتجذّر الطائفية أدى إلى اتســاع دائرة الطائفية السياسية وترسيخها أكثر فأكثر في مؤسسات الدولة السياسية والإدارية والعسكرية والتربوية وغيرها، وجعل الطوائف محور الحياة السياسية.

تــتجلّى الطائفية السياسية في مبدأ تقاسم السلطة بين الطوائف والمشاركة الطوائفية في الحكــم وهــو ما يجعل المؤسسات الدستورية خاضعة في تركيبتها البشرية وعملها للتوازنات الطائفية القابلة للتبدل تحت تأثير ظروف داخلية وخارجية في آن. كما تتجلى الطائفية السياسية في الممارسات السياسية ذات المنحى التعصبي»[٢].

---

(١) د. بسيان نويهض – «تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني ١٩٢٠-١٩٩٥، مع موجز للتاريخ السياسي من عهد الفينيقيين حتى القرن العشرين» – مرجع سابق – ص ٤٤١.

(٢) د. عصام سليمان – مقال بعنوان: «إزالة الطائفية لتحويل النظام السياسي»، نُشرت في جريدة النهار بتاريخ ١٩٩٣/٣/١٧، نقلاً عن كتابه: «الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة». مرجع سابق – ص ١٩٨-١٩٩.

واقــع التمثــيل السياسي الطائفي على مستوى المؤسسات الدستورية، وخصوصاً على مستوى مؤسسة مجلس الوزراء يأتي كما ذكرنا آنفاً ليعبّر أو بالأحرى ليعكس طبيعة التركيبة الاجتماعــية الــتعددية الطائفــية المعقدة في لبنان. فهذه التركيبة الطائفية على مستوى الواقع الاجتماعــي، تُعتــبر سبباً رئيسياً من أسباب نشأة الطائفية السياسية على مستوى المؤسسات الدســتورية. إلى جانب عامل آخر لا يقل أهمية عن الأول، والذي يتمثل بعدم تجذّر التجربة الديمقراطــية على صعيد الحياة السياسية في لبنان، نظراً لضعف الأحزاب السياسية اللبنانية. بالرغم من أن لبنان اعتمد نظام التعددية الحزبية على مستوى ممارسة الحياة السياسية، إلا أن هذه الأحزاب قد بقيت ضعيفة وبالتالي غائبة عن مسرح الحياة السياسية اللبنانية. وسبب ذلك يعــود إلــى أن هذه الأحزاب، بمجملها هي أحزاب «طائفية شخصية» وليست أحزاب مبادئ وأفكــار وبــرامج سياسية. مما يجعل بالتالي أي حزب من تلك الأحزاب السياسية، غير قادر علــى الحصــول على ثقة الأكثرية الشعبية على مستوى الواقع الاجتماعي، كما على مستوى الــندوة البرلمانية. وعليه فإن هذه الأحزاب السياسية اللبنانية على مستوى الممارسة السياسية في إطار الندوة البرلمانية، ونظراً لغياب البرامج السياسية لديها، تصبح عاجزةً عن استقطاب أكــثرية برلمانــية داعمة لها. فالبرنامج السياسي لأي حزب في الديمقراطيات الغربية، يمكّنه بأن يحظى بثقة الأكثرية البرلمانية، وبالتالي تشكيل كتل برلمانية كبيرة تدعم استقرار حكومة الحــزب الأغلبــي، التــي انبثقــت عن تلك الأكثرية البرلمانية، ويُعتبر النموذج الديمقراطي البرلمانــي فــي بريطانيا حيث «الثنائية الحزبية»، النموذج الأول للديمقراطية البرلمانية في العــالم، نظــراً لتعمق التجربة الديمقراطية على مستوى الحياة السياسية في البلاد، عبر قوة مشاركة الأحزاب السياسية المسلّحة ببرامجها السياسية في الممارسة الفعلية للسلطة. مما يؤدي إلى تفعيل آلية عمل المؤسسات الدستورية، وبالتالي قيامها بوظائفها الدستورية تحقيقاً للصالح العام في البلاد.

وفــي إطــار وصف مرونة الأحزاب السياسية اللبنانية وضعفها، يذكر الدكتور محسن خليل في كتابه: «الطائفية والنظام الدستوري في لبنان»، واقع النظام الحزبي في لبنان، بقوله: «يعتــنق لبنان نظام تعدد الأحزاب السياسية. إلا أنه لا يوجد أحد من الأحزاب يتمتع بالأغلبية المطلقــة بيــن أفراد الشعب السياسي بحيث يمكن وصفه بحزب الأغلبية. كما وأن الأحزاب السياسية اللبنانية تفتقر إلى المبادئ والبرامج التي تميز كل حزب عن الآخر اللهم إذا استثنينا أحزاب اليسار. فتجمّع الأفراد في غالبية الأحزاب السياسية لا يقوم على أساس برامج ومبادئ سياســية يتميز بها كل حزب عن الآخر. بل هو تكتل شخصي بين جماعة من الأفراد ينتمون

إلى طائفة معينة حول فرد معين هو رئيس الحزب. الأمر الذي يصف الأحزاب السياسية في لبنان بأنها أحزاب طائفية شخصية لا أحزاب برامج ومبادئ.

وهكــذا سرت الطائفية في الأحزاب السياسية. وبدلاً من امتصاص تلك الأحزاب النظام الطائفي باعتبارها بديل هذا النظام، ارتكزت الأحزاب على الطائفية واعتبرتها أساس وجودها. حــتى ذكــر الــبعض أن الحزبــية في لبنان قد تحولت إلى طائفية جديدة هي طائفية القبائل والعشــائر المصلحيّة»[1]. ويستنتج الدكتور محسن خليل من خلال كتابه بالقول: «يتضح أن الأحــزاب السياسية في لبنان عبارة عن تكتلات شخصية طائفية تفتقر إلى البرامج والمبادئ وترتدي مع ذلك رداء الحزبية السياسية. لذلك ضعفت تلك الأحزاب، الأمر الذي أدى إلى عدم ظهور حزب أو أحزاب تتنازع الأغلبية لعدم إيمان الشعب بها. ولما رأى بعضها هذا الأمر، لجأت إلى القوة العسكرية كي تفرض قوتها على الآخرين بدلاً من المبادئ والآراء»[2].

ومــن هــذا المــنطلق يمكن القول بأنه أمام واقع ضعف التجربة الديمقراطية في لبنان والــذي يعــود بدوره إلى ضعف الأحزاب السياسية فيه فإنه يتأتى عن ذلك تعزيز الولاءات الطائفــية على الولاءات الوطنية، وبالتالي يُصبح التوافق والمشاركة الطوائفية في السلطة بما يضــمن الــتوازن في التمثيل السياسي على مستوى مؤسسة مجلس الوزراء، هو الذي يتحكم بهيكلية نظامنا السياسي والدستوري اللبناني، الذي ينبع من خصوصيته الذاتية الطائفية. ومن هنا فإننا نتفّهم المبررات السياسية التي دفعت بالمشرّع الدستوري في ظل التعديلات الدستورية الأخــيرة لعــام ١٩٩٠، إلــى إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء (المواد ١٧ و٦٥ من الدســتور المعدّل بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨). وتبرير ذلك نابع بصورة رئيسية مــن الخصوصــية الذاتية الطائفية، والتي تجعل من نظامنا السياسي والدستوري يتصف في الواقــع «بالبرلمانــية التوافقــية» ولــيس «بالبرلمانية الكلاسيكية» كما هي الحال في النظم البرلمانية، حيث تكون السلطة الفعلية والحقيقية بيد الوزير الأول .

وعليه يمكن الاستنتاج بالقول بأن واقع التوازنات السياسية الطائفية على مستوى تركيبة مجلــس الــوزراء، قد أضعفت دور مجلس الوزراء عموماً على صعيد الممارسة السياسية. فاســتناداً إلــى التمثــيل السياسي الطائفي لكل وزير في التركيبة الحكومية، فإن هذا التمثيل السياســي الطائفي يجعل من كل وزير في إطار قيامه بمهامه الوزارية، يعمل لصالح طائفته ولــيس للصــالح العــام. ممــا يؤدي إلى تهميش دور مجلس الوزراء وإضعافه على صعيد

---

(١) د. محسن خليل: «الطائفية والنظام الدستوري في لبنان» – مرجع سابق – ص ١٢٣-١٢٥ و١٢٦.

(٢) د. محسن خليل – المرجع ذاته – ص ١٢٩.

الممارســة السياســية «كمؤسســة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد»، والتي أتت تحقيقاً للصـــالح العام أي صالح الوطن وتقديمه على المصالح الطوائفية الضيقة. «فالتكوين الطائفي الـــذي تـــلازم مع جميع الوزرات التي تشكلت عبر التاريخ السياسي اللبناني، فإنه يعمل على تفتيــت وحــدة الوزارة كهيئة جماعية. وعلى تحقيق وزراء كل طائفة صالح هذه الطائفة لا تحقيق صالح الأمة جمعاء. الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الوزارات وإلى ثانوية دورها بالتالي في ميدان السلطة التنفيذية»[١].

ومن هذا المنطلق وأمام التمثيل السياسي الطائفي المتوازن على مستوى تركيبة مجلس الوزراء، والذي يؤدي إلى إضعاف دوره عملياً على صعيد الممارسة السياسية يبقى أن نعود إلى الصيغة الطائفية التي تكرست على مستوى المؤسسات الدستورية في لبنان لنحدد جذورها التاريخــية والسياســية، فــي ظل تحديد مفهوم المشاركة الطائفية وكيفية تطورها في النظام السياسي اللبناني.

المبحث الأول: تكريس النظام الطائفي

إن تكــريس النظام الطائفي في لبنان، يعود في جذوره التاريخية والسياسية إلى الدولة العثمانــية، أي إلـــى مــرحلة الحكــم العثمانـــي للبنان في ظل إنشائه لنظامي القائمقاميتين والمتصـــرفية، والـــذي تــم عبرهما الاعتراف بالطوائف الدينية في لبنان ككيانات اجتماعية وسياســية، لهـــا مصالحها الحيوية. وهذا الاعتراف جاء من قبل الدول الفاعلة على المسرح السياسي آنذاك، ومن قبل الدولة العثمانية، مما أكسبه قوة، رسخت فيما بعد تجذّر الطوائف في الواقــع السياســي اللبناني. «وقد نُظمت العلاقات بين هذه الكيانات الاجتماعية – السياسية – الطائفــية فــي أطــر قانونية (نظام شكيب أفندي والنظام الأساسي للمتصرفية). وتمثلت هذه الكيانات في المجالس التي تولت إدارة شؤون الجبل (مجلس القائمقاميتين والمجلس الإداري)، فتكونت بذلك النواة الأولى لفدرالية الطوائف في لبنان»[٢].

والحقــيقة أن الطائفــية مــتجذرة في الواقع السياسي اللبناني، لأنها نشأت وترعرعت وتطـــورت فـــي ســـياق تطـــور التاريخ السياسي، الذي ارتبط بتاريخ الطوائف اللبنانية. تلك الطوائف التي كانت إحدى نتائج النظام الطائفي الذي طبقته الإمبراطورية العثمانية إقراراً منها بوجود مجموعات دينية متميزة، وبغية حماية كياناتها التي كانت موجودة قبل الإسلام، وشكلت

---

(١) د. محسن خليل: المرجع ذاته – «أسباب ثانوية دور الوزارة في ميدان السلطة التنفيذية»– ص ٤٣٩.

(٢) د. عصام سليمان – «الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان» – مرجع سابق – «تطبيق النظام الأساسي لجبل لبنان»–ص ١٠٩.

تُراث قديم في هذا الشرق الذي كان مهد الرسالات السماوية الثلاث. هذه المجموعات الدينية، مـــنها مـــن ســـبق الإسلام ومنها من وجد بعده وانبثق منه، والتي وجدت إما نتيجة انشقاقات الكنيسة أو الخلافات المذهبية الإسلامية لعبت دوراً أساسياً في تكوين الشعب اللبناني، بل وفي إنشـــاء الدولة اللبنانية، حيث استمرت لتاريخه العامل الأكثر فعالية وتأثيراً في اللعبة السياسية فـــي لبـــنان. فهذه المجموعات اتحدت أو وحدت في نطاق كيان دستوري واحد من دون أن تنصهر فيه تماماً، فحافظت على خصوصياتها المجتمعية والسياسية، بالتالي على كياناتها.

فالجمهورية الأولى التي قامت على دستور ٢٦ وميثاق الـــ ٤٣ هي بنية مركبة في إطار دولة موحدة. والطوائف الدينية ككيانات مجتمعية سياسية شكلت العناصر الأساسية في بناء هذه الدولة التي شكلت في الواقع فيدرالية طوائف دينية(١*). إذاً الطوائف وجدت قبل وجود الكيان اللبناني، ككيانات اجتماعية أولاً في المشرق العربي بشكل عام، وبدأت تبرز ككيانات سياسية أوائل القرن التاسع عشر كنتيجة لسياسة طائفية رسم خطوط وطبقها الأمير بشير الثاني لتدعيم مركزه السياسي، فأثارت العداء بين الدروز والموارنة وتركت آثاراً نفسية بينهم استغلها العثمانيون لتفجير الوضع، فكانت الصراعات الطائفية الدموية ما بين ١٨٤٠ و ١٨٦٠ التي تسببت بنهاية نظام الإمارة المعمول به في جبل لبنان وظهور نظام القائمقاميتين التي شكلت فيه الطائفية محور الحياة السياسية.

فمـــع انهيار نظام الإمارة واندلاع الاضطرابات الطائفية عام ١٨٤١ والانتفاضة العامة ضـــد حكـــم عمر باشا النمساوي، عقد في إسطنبول اجتماع بتاريخ ٢٣ أيار ١٨٤٢ حضره قناصـــل الـــدول الأوروبـــية وبحضور ممثل السلطان العثماني، تمت الموافقة بالإجماع على المشـــروع الـــذي وضعه «مترنيخ» رئيس وزراء النمسا والذي بموجبه تم تقسيم الجبل إلى مقاطعتيـــن إدرايتين أو قائمقاميتين: واحدة في الشمال للنصارى، وأخرى في الجنوب للدروز تفصل بينهما طريق الشام، وعلى رأس كل منها قائمقام: ماروني لقائمقامية النصارى، ودرزي للقائمقامية الدرزية. ونظراً لتداخل السكان ونشوء مشكلة المقاطعات المختلفة وتجدد الأحداث عـــام ١٨٤٥ وضـــع شـــكيب أفـــندي نظاماً عرف باسمه، حافظ خلاله على التقسيم السابق، وأضاف إلى كل قائمقامية مجلس برئاسة القائمقام، مؤلف من نائب القائمقام وقاضي ومستشار عن كل من الطوائف الخمس: الموارنة والدروز والروم الأرثوذكس والروم الكاثوليك والسنة، بيـــنما اختصر تمثيل الشيعة بمستشار «نظراً لعدم اعتراف العثمانيين بأنظمة شرعية خاصة بالشـــيعة»، وبعد أن عيّن شكيب أفندي أعضاء المجلس لمدى الحياة قضى بأن يكون لرؤساء

(١*) د. عصام سليمان – «الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة» – مرجع سابق – ص ٣٥-٤٢.

الطوائـف المعنـية حـق تعيين من يملأ المراكز الشاغرة عند الحاجة، بالاتفاق مع القائمقام وأعضـاء مجلسـه بموافقـة والي صيدا. وهكذا تفاعل النظام الاجتماعي مع النظام السياسي وتداخلا ضمن نظام جديد لأول مرة في لبنان، حيث اعتمد كذلك مبدأ إنشاء المجالس التمثيلية الطائفية، مما ترك أثراً كبيراً في تمتين الكيانات الطوائفية التي أصبحت منذ ذلك الوقت محور الحـياة السياسية والدستورية في البلاد، وكانت المرة الأولى التي اعترف بها بالطوائف الست الكـبرى لـيس فقـط ككـيانات سياسـية إنما أيضاً كأدوات دافعة لحركة المؤسسات العامة وتطورهـا. وعلـيه فإن هذه المجالس التمثيلية شكلت النواة التي انطلقت منها الحياة التمثيلية الطائفية في لبنان لتبدأ بالتطور والترسخ أكثر في النظام الأساسي الذي أقر عام ١٨٦١ والذي عُدّل عام ١٨٦٤. ذلك النظام الذي جرى التوقيع عليه في «الأستانة» بعد فتنة ومجازر ١٨٦٠ التي تحولت إلى حرب طائفية أثارت الرأي العام الأوروبي. وكانت نتيجته إعادة لبنان سنجقاً عثمانياً له استقلاله الداخلي والذي تعهدت بضمان كيانه الدول الست الكبرى التي وقعت على هذا النظام.

انبـثق عن المجلس التمثيلي مجلس إداري، وزعت مقاعده الـ ١٢ بين الطوائف الست الكـبرى وفقـاً للقـاعدة النسبية حسب الجدول التالي: {موارنة ٤، روم أرثوذكس ٢، روم كاثولـيك ١، دروز ٣، سنة ١، شيعة ١}. ووزعت أيضاً المسؤوليات والوظائف العامة على أسـاس طائفي وعلى كافة مستويات الإدارة، كما تم تعين القضاة وفق معايير طائفية محضة، وكذلك بالنسبة لتعيين أفراد قوى الأمن مما طبع الإدارة المركزية والإدارات المحلية والقضاء وأجهزة الأمن بطابع طائفي[١*]. كل ذلك أدى إلى ترسيخ ما سمي بالطائفية ضمن كافة أجهزة النظام السياسي في لبنان ليستمر الوضع كذلك طيلة عهد المتصرفية.

وتجـدر الإشـارة أخـيراً أن نظـام المتصرفية استمرّ « يعمل بنجاح نسبي حتى عام ١٩١٤، حيـث أنه ساهم في توطيد الأمن والاستقرار في الجبل وحقق بالتالي نهضة عمرانية وثقافـية ملحوظة، ومع تجنبه لتكرار الاحتكاكات الدينية إلا أنه لم ينهِ حالة «الريب الطائفية والكـره المتـبادل». ومع أنه الغى النظام الإقطاعي، بيد أنه أحل محله الاعتبارات الطائفية ورسّـخها في التمثيل والسياسة. وأعطى الكنيسة المارونية سلطة واسعة على رعاياها وسط نفوذهـا علـى جمـيع مستويات الحكم، وشكّل بالتالي خسارة واضحة للدروز وتقليصاً كبيراً لسـلطتهم علـى الرغم من انتصارهم العسكري. إلا أنه لم يذهب إلى درجة تكريس الدعوات

(١*) د. عصام سليمان – «الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان» – مرجع سابق – ص ١٠٤-١٠٥.

والرغــبة في إقامة إمارة مارونية مستقلة»[1*]. (علماً أن كمال جنبلاط يرى بأن تطبيق نظام المتصرفية الذي تم بتحريض من بعض الانعزاليين قضى على ١٢٠٠ سنة من الحكم العربي شبه العلماني في الجبل)[2*].

المبحث الثاني: الطائفية السياسية والدستور اللبناني

النبذة الأولى: الصيغة الطائفية ودستور الجمهورية الأولى

مــع نهاية الحرب العالمية الأولى وانهيار السلطة العثمانية، وإعلان دولة لبنان الكبير الــذي تحول إلى ما يسميه رجال الفقه بالجمهورية الأولى (الجمهورية الأولى بدأت كما أكدنا ســابقاً، مــنذ ولادة الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ والذي يُعتبر بمثابة «الدستور العرفي للبنان الاســتقلال»)، ومع صدور دستور ١٩٢٦ كانت البلاد مشبعة بروح الطائفية، والتضامن بين الطوائــف لــم يصل إلى مستوى يمكّن من التخلي عن السياسة الطائفية. وهذا ما برز عندما أجــرت لجنة القانون الأساسي استفتاء لبعض الشخصيات اللبنانية لاستشارتهم، حيث وجهت ١٢ ســؤالاً، سادسهم طرح المشكلة الطائفية «هل يجب اعتماد الطائفية في توزيع المقاعد في المجلس النيابي»[3*].

فالإجابات أجمعت من حيث المبدأ على إدانة توزيع المقاعد النيابية على أساس طائفي، وإنمــا أكــثرها «١٢١ إجابــة» رأت ضرورة اعتماد النظام الطائفي كأساس للتمثيل النيابي لأسباب عديدة ولأنها كانت تعتبر انعكاساً حقيقياً للواقع الاجتماعي في لبنان[4*].

ومــن هــذا المــنطلق بدا حرص الانتداب على اعتماد الطائفية من خلال إيرادها في الدســتور أعلــى مراتب التشريعات فتناثرت في مواد موزعة على مختلف أبوابه. فقد نصّت المادة ٢٤ على توزيع المقاعد النيابية على الطوائف اللبنانية وفاقاً للقرار ١٣٠٧ تاريخ ٨ آذار ١٩٢٢ الــذي بقي نافذاً إلى أن تضع السلطة المشتركة قانوناً جديداً للانتخاب. ونصت المادة ٩٦ على توزيع مقاعد مجلس الشيوخ بين الطوائف اللبنانية بالنسب التالية: ٣ سُنة، ٣ شيعة،

(*١) د. أحمد سرحال – «دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي اللبناني» – مرجع سابق – دراسة رقم ١: «الكيان السياسي وجذور الأزمة في لبنان» – ص ١٤-١٥.

(*٢) أنظر كمال جنبلاط: لبنان وحرب التسوية، الدراسات الاشتراكية، بيروت، ١٩٧٧، ص ١٠.

(*٣) سونيا الدبس – مجلة الحياة النيابية – المجلد ١٩ – ص ٨٧.

(*٤) د. زهير شكر – النظام السياسي والدستوري في لبنان، نشأته وتطوّره، مؤسساته الدستورية – محاضرات لطلاب الدراسات العليا قسمي القانون العام والعلوم السياسية، الفرع الأول عام ٩٢/٩١ – مرجع سابق – ص ١٢٤.

٥ موارنة، ٢ أرثوذكس،١ كاثوليك، ١ درزي، ١ أقليات، وفقاً لأحكام المادة ٢٢ التي حددت العدد بستة عشر (١٦) عضواً يتألف منهم هذا المجلس.

وهذا الواقع الاجتماعي استمر متداخلاً مع الواقع السياسي وظهر في دستور الجمهورية الأولــى فــي المــواد: «٩ و١٠ و٩٥» وقوانين الانتخاب، ليتكرس بذلك المبدأ المعتمد أيام المتصــرفية فــي نظام الجمهورية الأولى. فالمادة التاسعة جاءت لتعترف بالطوائف وبنظمها المستقلة لجهة الأحوال الشخصية. «حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الإجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك إخلال في النظام العام وهي تضمن أيضاً للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية».

والمادة العاشرة جاءت لتضمن حقوق تلك الطوائف «التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف مــن جهة إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفاقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية».

والمادة (٩٥) جاءت لتوزع تلك الحقوق في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارات، ورغم أن الــنص اعــتمد الطائفــية بصورة مؤقتة فلقد أصبح التوزيع قاعدة دائمة طبقت على كافة مستويات سلطات الدولة «بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الأضرار بمصلحة الدولة».

النبذة الثانية: الصيغة الطائفية في مرحلة الاستقلال

مــع الحصــول على الاستقلال حاول رجاله الذين لعبوا دوراً بارزاً في ظهور ميثاق ١٩٤٣ معالجــة الطائفــية والقضاء على مساوئها، معتبرين أن ساعة إلغائها هي ساعة يقظة وطنــية شــاملة مــباركة فــي تــاريخ لبنان، كما ورد في البيان الوزاري لأول حكومة بعد الاســتقلال، أي أنهــم أقروا بمساوئها وبأنها مشكلة يجب العمل على حلها. ولكنهم كما الذين اســتفتوا عام ١٩٢٦ اعترفوا بأنها داء لا بد من التعايش معه في فترة أولى، على أمل إلغائها فيما بعد. لذلك جاء ميثاق الــ ٤٣ ليتضمن اتفاقاً ضمنياً بتوزيع الرئاسات الثلاث بين الطوائف الكــبرى فــي لبنان، مما أدى إلى تكريس حق الطوائف بالمشاركة بالحكم ليصبح ذلك عُرفاً ملــزماً يضــاهي النصوص الدستورية. هذا التوزيع الطائفي للرئاسات الثلاث كان جزءاً من «اتفــاق مبدئــي على توزيع مراكز السلطة والإدارة بشكل عادل بين الطوائف دون أن يكون

هــناك تحديــد واضـــح ودقيق لهذا التوزيع. وهذا ما رآه «بيار راندو» في أُطروحته حول المؤسســات السياسية اللبنانية مستنداً إلى كلام المؤرخ يوسف يزبك «إن الميثاق تضمن اتفاقاً مبدئــياً علـــى توزيع مراكز السلطة والإدارة بشكل عادل بين الطوائف دون أن يكون هناك تحديد واضح ودقيق لهذا التوزيع»(*1).

كمـــا أن كــبار رجال القانون في لبنان وعلى رأسهم المرحوم الدكتور «إدمون ربّاط» يؤكــدون أن هــذا الميــثاق كــان «تســوية طائفية، تسوية على المشاركة النسبية في الحكم والإدارة...»(*2). «وهــذه التسوية كما هو معروف تمت بين الطائفة المارونية التي اعتبرت ممــثلة للمســيحيين والطائفة السنية التي اعتبرت ممثلة للمسلمين. فحصل الطرفان الرئيسيان على المناصب الرئيسية في الدولة، بينما لم تحظَ الطوائف الأخرى إلا بما هو هامشي باستثناء حصــول الطائفــة الشــيعية على رئاسة مجلس النواب الذي يرجع ربما إلى الناحية العائلية الأســرية لا إلـــى قوة هذه الطائفة في ميزان القوى السياسية اللبنانية. فالشيعة في لبنان كانوا يمــثلون الطــبقة الدنــيا في تركيبة الهرم الاجتماعي، وكانوا الأكثر فقراً والأقل وعياً، بينما العشــائرية والحمادية منها على وجه الخصوص كانت متقدمة كرابطة سياسية على الروابط الأخــرى بما فيها المذهبية الشيعية. لهذا رأى البعض بأن إعطاء رئاسة المجلس لشيعي كان لسبب عائلي»(*3).

وعلـــى أية حال فالصيغة الناتجة عن ميثاق ٤٣ استمرت أكثر من ثلاثين عاماً، وساعة الــيقظة الشــاملة المباركة لم تأتِ، بل أتى بدلاً منها خمسة عشر عاماً من اللاوعي الشامل، ليأتـــي اتفاق النواب اللبنانيين في الطائف على إرساء قواعد دستورية جديدة أنهت الجمهورية الأولى ليبدأ عهد الجمهورية الثانية بعد إقرار هذه التعديلات الدستورية بتاريخ ٩٠/٩/٢١.

النبذة الثالثة: الطائفية السياسية ودستور الجمهورية الثانية

لقــد تبــنى صـــانعوا الطائف الصيغة الطائفية التي اعتمدها مجلس الممثلين عند إقرار دســتور ١٩٢٦، وكذلك رجال ميثاق الــ ٤٣. إلا أنهم اعتبروها صيغة مؤقتة أو صيغة ذات أفــق مفتوح. فبعد أن أقروا بوجود الطائفية وباستحالة إلغائها الفوري، اقترحوا مرحلة انتقالية لهذا الإلغاء. وهذا أمر جديد لم يكن متفق عليه لا في دستور ٢٦ ولا في ميثاق الــ ٤٣، وهذا

(*1) مجلة الأسبوع العربي، عدد ٢، أيلول ١٩٦٠.

(*2) نقلاً عن د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – الجزء الثاني – النظام السياسي والدستوري في لبنان – مرجع سابق – ص ٢٦٣.

(*3)د. محسن خليل – الطائفية والنظام الدستوري في لبنان – مرجع سابق – ص ١٤١.

مــا يبدو واضحاً في النص المعدّل للمادة ٩٥ من الدستور المعدّل بموجب القانون الدستوري رقــم ٩٠/١٨: «على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئــيس الجمهوريــة، تضــم بالإضـــافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصــيات سياســية وفكــرية واجتماعية مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفــية وتقديمها إلى مجلس النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية. وفي المرحلة الانتقالية: أ- تمثّل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب- تلغــى قاعدة التمثيل الطائفي ويُعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضــاء والمؤسســات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يُعادل الفئة الأولــى فــيها وتكــون هــذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة».

ومن قراءة هذا النص وتحليله وخاصةً لجهة تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الــوزارة، يظهــر بوضوح أن هناك إقراراً من المشرّع الدستوري بوجود هذه المشكلة وعدم القــدرة على تجاهلها ولو حتى مستقبلاً، حيث ورد في النص أنه بعد انتهاء المرحلة الانتقالية التـــي تأتـــي مـــع انتخاب أول مجلس نيابي على أساس وطني لاطائفي، يتم استحداث مجلس للشـــيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحيته في القضايا المصيرية. وهكذا نـــرى كمـــا يســـتنتج كـــل محلل للتاريخ السياسي اللبناني أنه بعد نهاية كل أحداث مهمة أو مصيرية، وبغض النظر عن أسبابها، داخلية كانت أم خارجية، اجتماعية كانت أم سياسية، فإن الحلــول دائمـــاً كانـــت تأتي على شكل تسويات طائفية أو تتسم بالطابع الطائفي، رغم إقرار الجمــيع بمساوئ هذا الطابع، وذلك منذ بدء تكوين لبنان السياسي في منتصف القرن الـــ ١٩ وحتى نهاية القرن العشرين.

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن التعديلات الدستورية التي أُقرت تنفيذاً لاتفاق الطائف قد أبقت في الواقع على دور الطائفة في التنظيم السياسي، فالمواد ٩ و١٠ المشار إليها سابقاً لم يمســـا، وصـــيغة ١٩٤٣ بقـــي معمـــولاً بها لجهة توزيع الرئاسات الثلاث. وأعطت رؤساء الطوائـــف الحـــق بمراجعة المجلس الدستوري، بدستورية القوانين المتعلقة «حصراً بالأحوال الشخصـــية، وحـــرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني». (المادة ١٩)؟ وعلـــى صعيد آخر تبدو معالم التغيير في التوازن الطائفي، إذ حرص الدستور على المناصفة

في توزيع عدد المقاعد النيابية على الطوائف بعد أن كانت نسبتها ٦ إلى ٥. وعمل على إزالة الخلل الحاصل في هذا التوازن لمصلحة هذه الطائفة أو تلك سواء بالنسبة للصلاحيات أو إناطة الوظائف القيادية الحسّاسة وحصرها بها.

أما العيش المشترك بين الطوائف الذي كرّس عُرفاً في ميثاق الـ ٤٣ نجد أنه كرّس نصاً في الدستور المعدّل بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ حيث ورد في مقدمته الفقرة «ي»: «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك». ليُصبح بذلك ميثاق التعايش أساساً للشرعة اللبنانية، وليصبح واضحاً أكثر من أي وقت مضى أن وصف تعايش الطوائف اللبنانية هو مبرر وجود الدولة وهدفها في لبنان. فقواعد العيش هذه التي تضمَّنها الميثاق وعمل على تكريسها لاحقا التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠)، تعني مما تعنيه مشاركة الطوائف في الحكم وحفظ التوازن فيما بينها أو منع تسلط واحدة على أخرى.

وعلى الرغم من أن هذه القواعد تُعتبر مرحلية ووضعت لأسباب استثنائية، وفي ظروف استثنائية، بانتظار الوصول إلى بلوغ مرحلة المواطنية التامة التي يسعى إليها الدستور، فإن هذه المشاركة ميّزت نظامنا وأعطته خصوصية لا تتوفر في باقي الأنظمة البرلمانية.

أخيراً، وبناءً على ما تقدم يمكن الاستنتاج بأن الطوائف تقاسمت عبر هذا التطور التاريخي مراكز السلطة في الكيان السياسي. وتوزعت هذه المراكز تبعاً لتوافق بين الطوائف راعى الأهمية العددية والاجتماعية والسياسية لكل منها. فنتج عن ذلك تصاعد الولاء للطائفة، وتعارض منطق هذا التصاعد مع منطق الدولة الرافضة للأجسام الوسيطة، الذي يقلص دورها ونفوذها صوناً لمصالحه وإثباتاً لوجوده. ورسخ هذا الولاء الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية على امتداد هذه الحقبة من التاريخ. فكان أن تشبث كل طائفة بآلية التماثل الديني والمذهبي والتوحد لمواجهة الأخطار التي قد تفد إليها من الخارج. هذا الشعور القبلي الذي ينتهي بمبدأ «**أنصر أخاك ظالماً أو مظلوماً كي لا يصبح من لا يعمل به طريداً**»[1] من الطائفة. إنه شعور «العصبية» النابعة من الطائفة وهو ما عرف «بالطائفية» التي دعمت اللحمة بين أبناء الطائفة ووقفت حاجزاً فسيحاً بوجه الانصهار الذي تنشده الدولة. وهكذا كانت مقاومة الطائفة لكل عملية صهر وتذويب في كيان الدولة، رغم وجود تداخل جغرافي ومهني وطائفي موحد مع غيرها من الطوائف. أمام هذا الواقع بقيت نزعات الدولة إلى التوحيد والانصهار بين الطوائف يقابلها حذر وتخوف وتقوقع على ما تحقق من مكتسبات. وانعكس

---

(١) الطريد هو الخارج على أوامر القبيلة فيكون مصيره إما القتل وإما الفرار- نقلاً عن د. إبراهيم علي الحاج- «الجمهورية اللبنانية الثانية مشاركة طائفية أم انصهار وطني»- أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية، مرجع سبق ذكره- ص ٤٢٧.

هــذا الواقــع على الممارسات السياسية وعلى سلوك الحكام كممثلين لهذه الطوائف فتجذّرت الطائفــية فــي العلاقــات والبــنى الاجتماعية ونتج عن ذلك «إتساع دائرة الطائفية السياسية وترســيخها أكثر فأكثر في مؤسسات الدولة السياسية والإدارية والعسكرية والتربوية وغيرها. وجعل الطوائف محور الحياة السياسية» [1].

المبحث الثالث: الطائفية في النصوص القانونية

الــنموذج اللبنانــي للعلاقات الطوائفية كما نستنتجه من خلال دراستنا للتطور التاريخي السياســي والاجتماعــي للشــعب اللبناني، تركز على مميزات خاصة تتمتع بها بالقياس إلى الجماعات الأخرى في الشرق الأوسط. فقد كان لبنان خاضعاً إلى السلطة المركزية الإسلامية التــي آلــت إلى السنة منذ سقوط الدولة الفاطمية. وتأكد لنا حماية الجبل للأقلية المارونية من مداخلات السلطة المركزية الإسلامية الأمر الذي أتاح للموارنة الاحتفاظ بنزعة خصوصية. وكمــا كان لبنان ملاذاً وملجأ للموارنة، اصبح ملجأ للشيعة والدروز الهاربين من الاضطهاد الدينــي المتمــثل بالسلطة المركزية. تعايشت الطوائف اللبنانية تحت ظلال النظام الاقطاعي ردحــاً طويــلاً من الزمن. ومنذ أواسط القرن التاسع عشر حل النظام الطائفي محتوياً النظام الاقطاعــي. ولقــد رافقــت هذا التطور أطر قانونية تجسدت بنصوص تشريعات انتهت إلى «نظام الاستقلال الطائفي». وسار عهد الانتداب كما عهد الاستقلال على خطى النظام الطائفي المكرس، فتحولت الطوائف بمقتضى التشريعات إلى كيانات مستقلة عن بعضها البعض، وغير مســتقلة طائفــياً عــن سائر الطوائف الشرقية المنتشرة في الشرق الأوسط التي تنتمي بعض الطوائــف اللبنانــية إليها، أو أنها تنتمي إلى الطائفة الأم في لبنان. مثال على ذلك الطائفة المارونــية المنتشــرة فــي العــراق وسوريا ومصر وقبرص والمهجر تخضع إلى بطركها المــتمركز في صرح بكركي، والطائفة الكاثوليكية وطوائف الأرمن والسريان الخاضعة إلى بطرك يقيم تارة في لبنان وطوراً في دمشق. ومن الطوائف المسيحية التي اتخذت مركزاً لها خارج لبنان بشكل دائم السريان الارثونكس الخاضعين لبطركهم المقيم في دمشق، والنساطرة والكلدان الخاضعين لبطرك اقامته في بغداد. كذلك الحال بالنسبة للطوائف الإسلامية. فالدروز الذيــن يشــكلون طائفة مستقلة لها اتصالاتها بدروز جبل العرب(حوران)، وجبل الزاوية في جهــات حلب. والشيعة يتصلون بالشيعة المتواجدين في الشرق الأوسط ويخضعون جميعاً إلى مرجعــية واحدة. أما السنة فيؤكدون على وشائج الصلة بأبناء مذهبهم المنتشرين في أصقاع العــالم العربــي. وأخيراً الطائفة اليهودية ذات الروابط التاريخية والدينية مع سائر اليهود في

---

(١)د. عصام سليمان- «إزالة الطائفية لتحويل النظام السياسي»- جريدة النهار- بتاريخ ١٩٩٣/٣/١٧.

الشرق الأوسط. وكان طبيعياً أن تتأثر الأطر القانونية بهذا الواقع سيما وأن الطوائف اللبنانية لم تستطع الخروج على الماضي الذي لا تزال تتأثر به وتستوحي منه ذكريات كيانها المستقل. من هنا كانت ضرورة البحث العلمي تقتضي العودة إلى تاريخية هذه الأطر القانونية، ومواكبة النصوص التي انبثقت على مختلف العهود للوقوف عند ما نحن بصدده، وقبل المضي إلى هذا البحـث نجـد لا بـد من الإشارة إلى أن مصدر هذه التشريعات إما تشريعات فقه ديني، أو تشريعات فقه وضعي.

أولاً: مرحلة الفقه الديني

طبقت الأحكام الشرعية منذ خضوع لبنان للدولة الإسلامية الناشئة أي للسلطة المركزية الإسـلامية التي آلت إلى السنة بعد سقوط الدولة الفاطمية. فالمسلمون من أبنائه خضعوا للفقه الإسـلامي، وأهل الكتاب خضعوا للأحكام والقواعد التي تنظم علاقة الإسلام بغير المسلمين. وهـي قواعد وأحكام تستند إلى آيات القرآن الكريم والأحاديث النبوية العائدة « لأهل الذمة». ولما تناوله الفقه من مؤلفات خاصة بهذا الموضوع نذكر منها كتاب « الخراج» لأبي يوسف «والأحكـام السـلطانية» للماوردي و «أحكام أهل الذمة» لإبن قيم الجوزية. ولقد تأثرت هذه الأحكـام والقواعد بالظروف السياسية والاجتماعية التي رافقت مسيرة الدولة الإسلامية فكانت نتائجها تارة إيجابية انعكست على توطيد العلاقات بين الأقلية والدولة المركزية، وطوراً آخر سـلبية تمثلت بأعمال زجرية لا تمت إلى الشريعة بصلة، بلغت حدة تدابيرها من عنف وإبادة الـذروة فـي عهد المماليك. واستمرت الدولة العثمانية تطبيق الأحكام الشرعية بعد فتوحات ١٥١٦ و ١٥١٧. وخفت معها وطأة العنف، واستمرت نظرة التمييز واللامساواة في التعامل مـع مـن لا يدين بدين الدولة سواء أكان من أهل الذمة أم لا. وانبعث ذات التقليد الذي كان يقضي، «بأن يصدر السلطان، عند تسلم كل بطريرك أو حاخام رئاسة طائفته، براءة تتضمن بـيان الصلاحيات التي يحق له ممارستها في رعيته، هذه الصلاحيات التي دعيت مع الزمن «بالامتيازات»، في حين أنها كانت في الواقع حقوقاً، أقرت بها الشريعة الإسلامية لأهل الذمة، مـنذ أوائلها»[1].هذا بالنسبة لأهل الذمة، أما أهل "السُنّة" فكانوا يتمتعون بحق المواطنين غير خاضعين قانونياً لنظام الدولة ولا لنظام أهل الذمة.

وانعكسـت فتوحات محمد علي باشا وما لحقها من تدخل أوروبي على الواقع القانوني لـرعاية الدولـة العثمانية. فتجسدت الحريات الفردية والجماعية وإعلان الحقوق التي عرفتها

---

(١) د. أدمون رباط- « القانون الدستوري اللبناني»- الجامعة اللبنانية- كلية الحقوق والعلوم السياسية ٩٦٥/٩٦٦ -ص ١٥٢.

أوروبـــه، حركات اصلاحية تمثلت في خط كلخانة الصادر في ٣ تشرين الثاني ١٨٣٩. هذا التحول من تشريعات فقهية اسلامية، إلى تشريعات فقهية وضعية، تكرر فعله على أثر حرب أيضـــاً، هـــي «حـــرب القرم» حيث أصدر السلطان وخلال انعقاد مؤتمر الصلح في باريس وبتأثـــير من الدول الأوروبية، الخط الهمايوني في ١٨ شباط ١٨٥٨. ونتيجة لهذه الاعلانات تـــأكّدت الضـــمانات القانونـــية لجميع رعايا السلطنة العثمانية فيما يتعلق بحياتهم وسلامتهم وكرامتهم وأموالهم دون تمييز بين مذاهبهم. كما أكدت على الحصانات والامتيازات الممنوحة مـــنذ القدم. ولقد اعتبر الخط الهمايوني بمبادئه الموزعة على الفقرات الثمانية والثلاثين بمثابة القـــانون الأساســـي لوضـــعية «أهل الذمة»، إذ أصبح المرساة للنصوص التي أعقبته والتي اســـتمرت الدولـــة العثمانـــية في تطبيقها حتى آخر أيامها. ولعل أبرز النصوص التي أعقبته وضـــمنت الحـــريات العامـــة وعلى رأسها الحرية الدينية، وأكّدت على المساواة للجميع كان «الدســـتور العثماني» الصادر في العام ١٨٧٦.فعلى الرغم من أن مقدمته أشارت في المادة الثالـــثة إلـــى «أن السلطنة العثمانية هي بمنزلة الخلافة الإسلامية الكبرى». وإن «دين الدولة العثمانـــية هو الدين الأسمى»[1] في المادة الحادية عشرة، فإن المواد من الثامنة إلى السادسة والعشرين ضمنت الحريات العامة والحقوق الفردية والمساواة للجميع.

ثانياً: تشريعات الفقه الوضعي:

١- عهد الانتداب:

ارتكزت النصوص القانونية على شرعية صك الانتداب الصادر في ٢٤ تموز ١٩٢٢ ولا سيما المادة السادسة التي أوجبت على الدولة المنتدبة إنشاء نظام قضائي حديث يحترم « نظـــام الأحوال الشخصية» الخاص بأهالي سوريا ولبنان ويكفل «مصـالحهم الدينية المختلفة». وجاءت تشريعات الانتداب توطد النظام الطائفي وتوسعه وتحرص على المساواة بين الطوائف عـــبر مســـيرتين: الأولى، الدستور اللبناني، والثانية القرارات التي اتخذها المفوض السامي. ولعل أهم القرارات على الإطلاق في هذا المضمار، القرار رقم ٦٠ل.ر. الصادر في ١٣ آذار ١٩٣٦ والمعـــدل بالقرار رقم ١٤٦ل.ر. الصادر في ١٨ تشرين الثاني ١٩٣٨. ومرد أهميته تعـــود إلـــى أنـــه ما برح أساس النظام الطائفي في لبنان. اعترف القرار بحق كل طائفة من

---

(١) للتوســـع في الموضوع يُراجع للدكتور زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري- الجزء الثاني- النظام السياسي والدستوري في لبـــنان، نشأته وتطوره، مؤسساته الدستورية- محاضرات لطلّاب الدراسات العليا قسمي القانون العام والعلوم السياسية- مرجع ســـابق- ص ٢٠- وللدكـــتور ربّـــاط-« القـــانون الدستوري اللبناني»- المرجع نفسه- ص ١٢٧، وللدكتور رياض الصمد « الطائفية ولعبة الحكم في لبنان» مرجع سبق ذكره- ص ٩٦.

الطوائـف اللبنانية إقامة شعائرها الدينية وإنشاء مجالسها الطائفية التي لها الحق في التشريع ضمن اختصاصها وحق تنظيم محاكمها المذهبية. وقسم القرار الطوائف إلى نوعين «الطوائف ذات النظام الشخصي» وهي الطوائف التاريخية القائمة منذ القدم من مسيحية: مارونية، وروم أرثوذكـس، وروم كاثولـيك، وأرمنـية أرثوذكسية، وأرمنية كاثوليكية، وسريانية كاثوليكية، وأشورية كلدانية (النسطورية) والكلدانية الكاثوليكية، واللاتينية. ومن إسلامية: سنية، وشيعية، ودرزيـة، وعلويـة، واسماعيلية، ومن يهودية. والنوع الثاني هو «الطوائف التابعة للقانون العـادي». وهـي الطوائـف التي تتألف من أفراد التي تتألف من أفراد يتفقون على نظامها ويستحصـلون علـى الترخيص بتأسيسها. وتنفيذاً لهذا القرار صدر القرار ٦١ بذات التاريخ الـذي صـدر فـيه القرار ٦٠، وتضمن اعتبار جميع التشريعات السابقة الخاصة بالطوائف المعترف بها، قد أصبحت لاغية.

٢- عهد الإستقلال:

بقـي المسـلمون: سنة، شيعة، ودروز، المندمجون في الدولة الناشئة خاضعين لقوانين الدولة العامة وأحوالهم الشخصية تابعة للشريعة الإسلامية وجميع منازعاتهم خاضعة للمحاكم الشرعية التي تشكل جزءاً من النظام القضائي للدولة. واستمر هؤلاء على هذا الموقف طوال عهـد الانـتداب والفترة الأولى من عهد الاستقلال. بعدها اتجه المسلمون نحو الواقع المعاش فاقتنعوا بضرورة وجود هيئات إسلامية تشرف على تسيير شؤونهم الخاصة على غرار سائر الطوائف المسيحية. وترجم الاقتناع إلى نصوص قانونية رعت تنظيم شؤونهم كطوائف دينية، ابـتداء من السنة فالدروز ثم الشيعة. ومنذ ذلك الحين باتت وضعية هذه الطوائف ناجمة عن القوانين الوضعية الخاصة بكل منها، وهي في مجملها صادرة في عهد الاستقلال. ورغبة منا بدراسة تكاملية للموضوع نجد ضرورة البحث في النصوص التي صدرت في هذا العهد تبعاً لتواريخها سواء أكان مردها للطوائف المسيحية أو الإسلامية.

أولاً: قانون ٢ نيسان ١٩٥١

حـدد هذا القانون انطلاقاً من عنوانه «صلاحيات المراجع المذهبية للطوائف المسيحية والطوائـف الإسـرائيلية» هدفـه ومجالات تطبيقه. فهو يتضمن إضافة لصلاحيات المراجع المذهبـية في حل الخلافات وتنفيذ الأحكام عند الطوائف التالية: المارونية والروم الأرثوذكس والـروم الكاثولـيك، والأرمنية الأرثوذكسية، والأرمنية الكاثوليكية، والسريانية الأرثوذكسية، والسـريانية الكاثوليكية، والنسطورية، والكلدانية، واللاتينية، والإنجيلية، والطائفة الإسرائيلية.

صـــلاحيات المـــراجع المذهبية عند هؤلاء في حل الخلافات التي تنشأ فيما بينها وبين سائر المراجع المذهبية أو المحاكم المدنية اللبنانية.

ثانياً: المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٥/١٨

صدر بتاريخ ١٣ كانون الثاني ١٩٥٥ أي بعد /٣٥/ سنة على إعلان الكيان اللبناني، وعدل بموجب القرار رقم ٥ تاريخ ١٩٦٧/٣/٢ الصادر عن المجلس الشرعي الإسلامي الأعلى وهو يتعلق بتنظيم دوائر الإفتاء والأوقاف الإسلامية التابعة للطائفة السنية. وبموجبه أصبحت الطائفة السنية مستقلة عن الدولة في جميع الامور من دينية واجتماعية، تحت إشراف سلطة دينية يرأسها مفتي الجمهورية اللبنانية الذي يتمتع بحرمة وحقوق وامتيازات يتمتع بها رؤساء سائر الطوائف دون تخصيص أو امتياز. وعقب المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٥/١٨ صدور قانون ٢٨/أيار/١٩٥٦ أناط حق التعديل وإعادة النظر في جميع أحكام المرسوم الاشتراعي رقم ١٨ بالمجلس الشرعي الأعلى. وتكون القرارات المتخذة بهذا الشأن نافذة بذاتها شرط عدم تعارضها مع أحكام القوانين المتعلقة بالانتظام العام. لن نعلق على هذا القانون، إنما نستعين في ذلك بما استعان به الدكتور عصام سليمان بما جاء على لسان الدكتور رباط الذي وجد في قانون ٢٨/أيار ١٩٥٦ أنه «قد منح المجلس الشرعي الاسلامي الأعلى سلطة موازية لسلطة مجلس النواب اللبناني، في المجال الذي حدده هذا المرسوم الاشتراعي، وهذا لا يتلاءم مع مبدأ السياة الوطنية[1].

ثالثاً: قانون ١٣ تموز ١٩٦٢

بموجـــب هـــذا القانون اتخذت الطائفة الدرزية كيانها الذاتي، وتجسد استقلالها بشؤونها الدينـــية وبإنشـــاء مجلســـها المذهبـــي في قانونين صدرا بهذا التاريخ. تناول القانون الأول: اســـتقلالية الطائفة بشؤونها الدينية ومؤسساتها الخيرية وأوقافها وهو القانون المتعلق بانتخاب «شـــيخ العقـــل، الـــذي يتبوأ هذا المنصب تبعاً لنص المادة الخامسة» من تتفق كلمة الطائفة الدرزيـــة فـــي لبنان على اختياره من ابنائها اللبنانيين الاخيار.... » وهو يتمتع بذات الحرمة والحقوق التي يتمتع بها رؤساء سائر الطوائف. أما القانون الثاني فقد تناول « إنشاء المجلس المذهبي» للطائفة الدرزية محدداً صلاحياته وكيفية إدارته وطرق انتخابه. وحمل هذا المجلس تبعـــية المحافظة على حقوق الطائفة وتسيير شؤون الطائفة الزمنية والمالية والسهر على رفع مستواها.

---

(١) د. عصام سليمان- الفدرالية والمجتمعات التعدّدية ولبنان- مرجع سابق- ص ١٦٧.

رابعاً: قانون ١٩ كانون الأول ١٩٦٧

يحمل هذا القانون الرقم ٧٢ ويتعلق بتنظيم شؤون الطائفة الإسلامية الشيعية في لبنان. وقد أعلن استقلالها عن بقية الطوائف الإسلامية في مادته الأولى التي نصت على أن:

« الطائفة الشيعية الإسلامية مستقلة في شؤونها الدينية وأوقافها ومؤسساتها ولها ممثلون من أبنائها يتكلمون بلسانها ويعملون بإسمها طبقاً لأحكام الشريعة الغراء ولفقه المذهب الجعفري في نطاق الفتاوى الصادرة عن مقام المرجع العام للطائفة في العالم»[1].

ونسج هذا القانون على منواليّ المرسوم الاشتراعي رقم ٩٥٥/١٨ وقانون ١٣ تموز ١٩٦٢ من حيث الصلاحيات والحقوق في سائر مواده، فأنشأ « المجلس الشيعي الأعلى» بموجب المادة الثانية منه، ونص في المادة الرابعة على تولية رئيس لهذا المجلس يمثل المجلس والطائفة لدى السلطات العامة والهيئات الخاصة. وأخيراً منحت المادة ٣١ منه ما منحه قانون ٢٨ أيار ١٩٥٦ للطائفة السنية، فأصبح للطائفة الشيعية حق تعديل هذا القانون «إن ما نرى ضرورة لفت النظر إليه هنا ليس فقط صلاحية تعديل هذا القانون إذا ما قيل بهذا الصدد آنفاً ينطبق واقعاً على ذلك. الملفت للانتباه أن أحكام هذا القانون جاءت« أوسع من أحكام المرسوم المعدل الذي ينظم أحوال الطائفة السنية، من حيث أن المؤسسات لم تُحدَّد بالدينية فقط»[٢].

بعد استعراضنا للنصوص القانونية التي أقرها وعمل بها عهد الاستقلال، يمكننا الوقوف على حقيقتين:

الأولى: إن هذه النصوص لم تكتف بتنظيم أوضاع الطوائف وحسب إنما أوجدت كيانات مجتمعية- سياسية لكل منها هيئات ومجالس خاصة لا تخضع لسلطان الدولة وإشرافها. وهذه الكيانات تشكل أجساداً وسيطة بين الدولة والمواطن. وأبعد من ذلك إن لهذه الكيانات صلاحيات تشريعية نافذة لا يمكن إعادة النظر بشأنها لتحديد ما إذا كانت تتوافق مع النظام العام أم لا، لعدم وجود هيئة مختصة بهذا الشأن.

الثانية: عملت النصوص القانونية على تجذير وتنمية الطائفية على حساب كيان الدولة والوطن فكان الولاء للطائفة يعلو على الولاء للوطن عبر سياسة اعتمدها رجال السياسة منذ

---

(١) القانون رقم ٧٢ تاريخ ١٩ كانون الأول ١٩٦٧.

(٢) د. رياض الصمد- «الطائفية ولعبة الحكم في لبنان»- المرجع السابق- ص ٩٨.

فجــر الاســتقلال فأصبحت مهمة الدولة السهر على إقامة رباط تحالف سياسي بين الطوائف تحتفظ داخله كل طائفة باستقلالها التام التي قام من أجلها الاتحاد.

الفقرة الثانية: غياب التضامن الوزاري

يعتبر غياب التضامن الوزاري من الأسباب السياسية الأخرى الرئيسية لضعف وتقليص دور مجلس الوزراء على صعيد واقع الممارسة الدستورية لصلاحياته.

والسبب الرئيسي الذي يعود وراء غياب التضامن الوزاري والذي يتلاءم مع الحكومات البرلمانــية فــي ظــل الأنظمة الديمقراطية البرلمانية الكلاسيكية، يكمن في ضعف الأحزاب السياسية اللبنانية، في ظل نظام سياسي يأخذ بالتعددية السياسية الحزبية. فهذه الأحزاب بالرغم مــن تعدديــة إيديولوجياتها السياسية، إلا أنها تبقى في الواقع أي على صعيد واقع الممارسة السياســية مجــرد أحزاب طائفية شخصية كما ذكرنا آنفاً، دون أن تكون أحزاب ذات برامج سياســية وأفكار ومبادئ. وعليه وفي ظل هذا الواقع الحزبي المتردي تتقدم الولاءات الطائفية والمناطقــية علــى الــولاءات الوطنية على صعيد ممارسة العمل السياسي داخل المؤسسات الدســتورية وخصوصــاً مؤسســة مجلــس الوزراء، مما يجعل الوزراء داخل هذه المؤسسة الدســتورية فــي ظل تمسكهم بولاءاتهم الطائفية أي بولائهم للرئاسات الثلاث الذين يجسدون «الامتــياز الطائفــي» فــي واقــع التوازن السياسي الطائفي على مستوى رئاسة المؤسسات الدستورية، إلى جانب ولائهم المناطقي البحت، يعملون من خلال ممارستهم السياسية لشؤون الحكم في البلاد في إطار مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية كما أرادها الطائف، على تنفــيذ السياســات الطائفية المناطقية التي تنتجها الرئاسات الثلاث في إطار التوافق فيما بينها علــى إعداد هذه السياسات من خارج الأطر والمفاهيم الدستورية والتي تتطلب التوافق عليها وإعدادهــا أصــولاً داخل مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد. مما يجعل ممارسة السلطة التنفيذية في الواقع يتم بين أركان الرئاسات الثلاث في ظل إعمال ظاهرة «الترويكا»، والتي تكرست في الواقع كنتيجة حتمية لاتفاق الطائف، الذي أرسى الــتعديلات الدســتورية الأخيرة لعام ١٩٩٠، تلك التعديلات التي جاءت لتجسد على مستوى الممارسة السياسية خللاً فعلياً في توزيع صلاحيات مواقع الرئاسات الثلاث، بحيث يستفيد منه رئــيس مجلس النواب على حساب رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مما يساعد ذلك أكثر فأكــثر وفي ظل المعطى الطائفي أي الأرضية الطائفية المتمثلة بالولاءات السياسية الطائفية، إلــى إنــتاج ظاهرة «الترويكا» بين الرئاسات الثلاث، وبالتالي تماديها في اختزال المؤسسات

الدســتورية بأشخاصـــها وما ينتج عن ذلك من اختزال مجلس الوزراء عبر اتخاذ القرارات السياســية التي تتعلق بإدارة شؤون الحكم في البلاد من خارج هذه المؤسسة الدستورية، وبما يرضـــي رغـبات ومطامع رؤوس هذه السلطات في إطار منطق المحاصصة وتقاسم النفوذ والمغانم فيما بينها وعلى حساب الصالح العام.

ومن هذا المنطلق وأمام هذا الواقع السياسي الطائفي الذي يطرحه العمل السياسي داخل مجلس الوزراء، مما يؤدي إلى تهميش وعدم تطبيق أية سياسة عامة محددة للحكومة. فإن ذلك قد أنتج وزارة أو بالأحرى مجلس للوزراء غير متجانس من حيث الرغبة والتطلعات السياسية الموحـــدة حـــول سياسة عامة محددة، مما أدى بدوره إلى غياب التضامن الوزاري، وبالتالي تقلـــيص وإضعاف دور مجلس الوزراء أكثر فأكثر على صعيد الممارسة السياسية، إلى جانب إضـــعاف موقعـــه بمواجهـــة مجلـــس النواب نظراً إلى انقسام الوزراء حول السياسة العامة للوزارة.

المبحث الأول: تحديد مفهوم التضامن الوزاري

إن تحديد مفهوم أو معنى التضامن الوزاري يستند إلى فكرتين:

الفكـــرة الأولـــى: تتجســـد بالتجانس بين أعضاء الوزارة، من حيث رغباتهم الموحدة وتطلعاتهم السياسية حول سياسة عامة أو برنامج سياسي محدد.

الفكـــرة الثانـــية: أو العنصـــر الثاني لقيام هذا التضامن الوزاري يتجسد «بالمسؤولية الجماعية» للحكومة أمام البرلمان.

هذه المسؤولية الجماعية للوزارة أمام البرلمان، فلقد جاءت لتعبّر عنها بصورة واضحة المـــادة ٦٦ مـــن الدستور المعدّل بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ عبر نصّها على ما حرفيته:

«لا يلـــي الـــوزارة إلا اللبنانـــيون ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة.

يـــتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خُصّ به.

يـــتحمّل الـــوزراء إجمالـــياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية».

ومـــن زاويـــة أخرى يجدر بنا القول بأنه: «تترتّب المسؤولية الجماعية على الوزراء بالتضامن، كلما تعلق الأمر بسياسة الحكومة العامة، أي ببرنامجها الذي تعهدت بتحقيقه. فإن أي عمـــل من أعمال الوزارة تضمنه البرنامج المُعلن الذي يُمثل سياسة الحكومة العامة يُسأل عنه جميع الوزراء بالتضامن، ولو قام به ونفذه أحدهم، إلا إذا أعلن الوزراء عدم تضامنهم مع زميلهم فيما نفذه، أو أن زميلهم تصرف خلافاً لسياسة الحكومة العامة.

والمســـؤولية الجماعية تستتبع حتماً سقوط الوزارة بكاملها. ثم إن المسؤولية الجماعية التضـــامنية (Solidaire) لا تـــلازم إلا الحكومات البرلمانية. ففي الحكومات غير البرلمانية تـــتعارض المســـؤولية التضامنية مع المبدأ القائل «بأن رئيس الدولة هو الذي يحدد السياسة العامـــة، وأن الوزراء ليسوا أكثر من منفذين لهذه السياسة» (دستور ١٨٥٢ الفرنسي ودستور الولايات المتحدة الأميركية)»[1].

وعلـــيه فـــإن النص في الدستور (المادة ٦٦) على مسؤولية الوزراء التضامنية يعني ضـــمناً أن الحكومة برلمانية، وتحميل الوزراء هذه المسؤولية بالتضامن يعني أن الوزراء هم الذين يرسمون بالاشتراك سياسة الحكومة العامة.

وتجـــدر الإشـــارة في هذا الإطار إلى أن مبدأ التضامن الوزاري هو مبدأ معروف في النظام البرلماني، بل إن الوزارة المتضامنة بين أعضائها في مجلسها الوزاري،والمسؤولة أمام الـــبرلمان عـــن أعمالهـــا وأعمال أعضائها الوزراء، تشكّل دعامة رئيسية من دعائم النظام البرلماني [٢].وبهذا المعنى يصف الأستاذ «لكلارك» واقع «التضامن الوزاري» وذلك بقوله:

«La caractéristique essentielle du régime parlementaire est la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement ou tout au moins devant la chambre élue au suffrage universel direct. La contrepartie de cette responsabilité est le droit de dissolution dont dispose

(١) أنور الخطيب – «القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية، المجلس الأعلى في لبنان وسائر البلاد العربية والغربية»– دار الثقافة– بيروت– لبنان– ١٩٦٧، ص ١٣١-١٣٢.

(٢) د. إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص ٦٣٠.

le gouvernement à l'égard de cette chambre »[1].

«إن الدعامة الرئيسية للنظام البرلماني هي المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان أو أقله أمام الغرفة المنتخبة بالاقتراع العام المباشر. الطرف المقابل لهذه المسؤولية هو حق الحل الذي يعود للحكومة بمواجهة تلك الغرفة».

وبالمقابل يتضح لنا هذا الأمر بوضوح من العودة إلى ما كتبه الدكتور إدمون رباط عن هـذا الموضوع: «إن الشرط الأساسي في تكوين الوزارة هو في وحدة أعضائها، إذ الوزراء إنمـا يشـكلون مجلسـاً خاصاً بهم هو بمثابة الجسم الواحد، يتذاكر في شؤون الدولة العامة، ويخلص من مذكراته بقرار إجماعي، تتضامن الوزارة بكافة أعضائها على تنفيذه والذود عنه، حـتى إذ شذ أحد أعضاء الوزارة برأيه عن هذا الإجماع، عليه عندئذٍ أن يستقيل، وذلك وفقاً لأصـول البرلمانية السليمة التي تفترض وحدة الرأي في الحكومة المسؤولة والمتضامنة أمام البرلمان»[٢]. وكذلك نقرأ ما كتبه الدكتور محسن خليل في هذا الصدد: «ومن المبادئ المقررة أن قـرارات مجلس الوزراء تعتبر بعد صدورها كأنها صادرة بالإجماع نظراً لما يمليه مبدأ وحدة الوزارة بحيث يتعين على مَن عارض أحد القرارات داخل المجلس أن يدافع عنه خارجه علـى اعتبار أن جميع أعضاء المجلس متضامنون فيما يتخذه المجلس من قرارات، وما على الوزير المعارض الذي يتعذر عليه قبول قرار المجلس إلا أن يقدم استقالته من الوزارة»[٣].

فمعالجة قضية خروج بعض الوزراء على التضامن الوزاري، وانتقادهم لأداء الحكومة وقراراتها خارج مجلس الوزراء وهم أعضاء فيها، تكون إذن بإحدى الوسيلتين التاليتين:

– **الوسيلة الأولى:** هي أن يبادر الوزير المعارض غير الملتزم بتنفيذ مقررات الحكومة والـذود عنها إلى تقديم استقالته من الحكومة انسجاماً مع نفسه وتمشياً مع الأصول البرلمانية السليمة التي تفترض وحدة الرأي في الحكومة المتضامنة أمام البرلمان.

–**الوسيلة الثانية:** إذا لم يبادر المعارض إلى تقديم استقالته، يمكن إقالته بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة سنداً لأحكام الفقرة ٢ من المـادة ٦٩ والفقـرة ٥ مـن المادة ٦٥ من الدستور المعدل بالقانون الدستوري الصادر في ٩٠/٩/٢١. وقـد رأيـنا سـابقة بهذا الموضوع مع إخراج الوزير جورج أفرام من حكومة

---

[1] Claude LECLERCQ: "Droit constitutionnel et institutions politiques"- op. cité - page: 329.

(٢) د. إدمون ربّاط- المرجع ذاته- ص ٦٣٨.

(٣) د. محسن خليل: «الطائفية والنظام الدستوري في لبنان»- مرجع سابق- ص ٤٢٧.

المبحث الثاني: مسؤولية الوزير السياسية أمام مجلس الوزراء

إن الجدير بالذكر أن الحكومة البرلمانية تتميز بأمرين:

أ- الوحدة أو التجانس بين الوزراء.

ب- التضامن.

أ- الوحـــدة: «يُعـــنى بـــالوحدة هنا وحدة الرأي. فلكي تتمكن الحكومة من رسم خطة سياســـية مشتركة، يجب أن تتألف من أعضاء موحدي الرأي. إن التجانس يتحقق بسهولة في الـــوزارة المؤلفـــة مـــن أعضاء ينتمون إلى حزب واحد، لأنهم يتبنون ابتداءً المبادئ ذاتها، ويقـــبلون بزعامة رئيس الحزب. هذه هي الحال في إنكلترا حيث يقوم حزبان كبيران منظمان أحسن تنظيم. أما حيث تتعدد الأحزاب، ولا يقدر حزب واحد أن يسيطر أو أن يضمن الثقة لو دعي إلى الحكم، فإن الحكومة تؤلف بحكم الضرورة من أعضاء ينتمون إلى أحزاب مختلفة. فالـــتجانس في هذه الحالة يؤمن ولكنه لا يعمر كثيراً. ذلك أن أعضاء الوزارة يتفقون على أن يـــتركوا جانـــباً الأمـــور الخلافية فيما بنيهم، وأن يحصروا العمل الوزاري بالحد الأدنى من القضـــايا الذي لا يختلفون فيه. وقد نشأ عن هذه الطريقة في تشكيل الوزارات، تسميات عديدة منها وزارة الاتحاد الوطني، ووزارة الجبهة الشعبية، والوزارة الائتلافية الخ...

ب- التضـــامن: إن القـــرارات التـــي يتخذها مجلس الوزراء، يتحمل تبعتها كل وزير بمفـــرده، حـــتى ولـــو لم يحضر المجلس أو امتنع عن التصويت، أو حتى لو عارض التدبير المقـــرر. فمـــا دام لم يستقل من الحكم فهو متضامن مع زملائه ويشترك بالمسؤولية السياسية أمام البرلمان»[1].

ومـــن هذا المنطلق يمكن القول بأن التضامن الوزاري بالمعنى المشار إليه أعلاه، يلقي علـــى عـــاتق الوزير بعض الالتزامات والواجبات، التي يفترضها جوهر ومضمون التضامن الـــوزاري فـــي إطـــار الحكومات البرلمانية. وهذه الالتزامات يمكن إيجازها بثلاثة التزامات أساسية:

١- يتوجب على الوزير بالاستناد إلى فكرة التضامن الوزاري، الالتزام بمقررات مجلس الـــوزراء، والتي تعبّر عن مجمل سياسة الحكومة العامة التي تتحمل تبعتها بصورة جماعية أمام البرلمان.

---

(١) أنور الخطيب – مجموعته الدستورية: «دستور لبنان، السلطات العامة قاعات بحث»- القسم الثاني – الجزء الثاني – مرجع سابق- ص: ٢٢٨-٢٢٩.

٢- الالـتزام بتطبـيق السياسة العامة التي تُعنى بتنظيم شؤون مهام وزارته، والتي تأتي منسـجمة مـع السياسة العامة الإجمالية التي رسمتها الحكومة. وبالتالي يفرض عليه اسـتناداً لهذا المبدأ عدم التدخل في السياسات العامة التي تعنى بتنظيم شؤون ومهام الـوزارات الأخرى. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن هذا الالتزام المُلقى على عـاتق الوزيـر تفرضـه المـادة ٦٦ فقرة ٢ من الدستور المعدّل بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨، والتي جاءت لتنص هذه الفقرة على ما حرفيته:

«يـتولى الـوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خُص به».

٣- يتوجـب على الوزير عدم تسريب محاضر جلسات مجلس الوزراء خارج إطار هذا المجلـس، مما يؤدي إلى إحراج الوزارة من خلال إبراز سياسات متناقضة تتضمنها هذه المحاضر تتناقض مع السياسة العامة المطروحة للحكومة. وهذا الالتزام ينبع من قاعدة «سرية مداولات مجلس الوزراء»، والتي تعتبر من القواعد الأساسية التي تعبّر عـن جوهـر ومبادئ النظام الديمقراطي البرلماني، «بحيث ترجع هذه القاعدة في النظم البرلمانية إلى اليمين الذي يقسمها الوزير عند شغله لمنصب الوزارة، وتتضمَّن عدم إفشاء أيَّة معلومات أو بيانات تتعلق بسياسة الوزارة»[1] .

وبناءً على ما تقدم يمكن القول بأن خروج الوزير عن التضامن الوزاري عبر إخلاله بالواجبات المذكورة أعلاه، فإن هذا الواقع يفرض عليه أمرين:

١- الاستقالة الطوعية.

٢- تحريك مسؤوليته السياسية أمام مجلس الوزراء الذي يعود إليه حق إقالته بموجب مرسوم موقع من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بعد أخذ موافقته بموجب قرار صادر عنه بأكثرية الثلثين المحددين في مرسوم تشكيل الحكومة وذلك عملاً بأحكام الفقرة ٢ من المادة٦٩ والفقرة ٥ من المادة ٦٥ من الدستور المعدل بالقانون الدستوري الصادر في ٩٠/٩/٢١.

(١) د. محمد كامل ليلة: «النظم السياسية الدولة والحكومة» - دار النهضة العربية للطباعة والنشر- بيروت- لبنان- ١٩٦٩ - ص ٩٣٢-٩٣٣.

ومن زاوية أخرى يجدر بنا القول أن خروج الوزير عن التضامن الوزاري عبر امتناعه عن توقيع المقررات الصادرة عن مجلس الوزراء والتي تعبِّر عن سياسة الحكومة العامة، فإنه إلى جانب تعريضه للمساءلة السياسية أمام مجلس الوزراء والتي تصل إلى حد الإقالة، فإن المرسوم غير الموقَّع من قبل الوزير والذي يوضع تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء، يجعل من هذا المرسوم عملاً إدارياً قابلاً للإبطال أمام مجلس شورى الدولة.

وتبرير هذا البطلان يعود إلى ما نصت عليه المادة ٥٤ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ من أن: «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون..». وهذا ما أكده «رأي مجلس شورى الدولة رقم: ٩٣/٢٨- ٩٤ تاريخ ١٩٩٣/١٢/١٥ الصادر عن غرفته الإدارية، والذي يتعلق بإبداء الرأي بشأن مشروع مرسوم تنظيمي يرمي إلى تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١، المتعلق بتنظيم أعمال مجلس الوزراء»[(١)].

الفقرة الثالثة: انعدام وجود أكثرية نيابية تدعم مجلس الوزراء

من الأسباب السياسية أيضاً التي تؤدي إلى ضعف دور مجلس الوزراء في لبنان، «انعدام وجود أكثرية نيابية متجانسة ومنضبطة تدعم موقعية واستقرار مجلس الوزراء». والسبب الأساسي في غياب تلك الأكثرية البرلمانية يعود بصورة مباشرة إلى ضعف الأحزاب السياسية اللبنانية كما ذكرنا سابقاً. إذ أنه بالرغم من منظومة التعددية السياسية الحزبية المعتمدة في لبنان، فضلاً عن تعدد إيديولوجياتها ومبادئها، إلا أنه لم يكن لها ذات التأثير في الحياة السياسية كما هي الحال بالنسبة للأحزاب السياسية في الديمقراطيات الغربية. إذ أنه بالرغم من دورها الفاعل والإيجابي على صعيد الحياة العامة في لبنان، إلاّ أنها بقيت على صعيد واقع الحياة السياسية اللبنانية ضعيفة وبالتالي ليس لها أي دور فاعل، سواء على صعيد تأليف الحكومات أم على صعيد نشأة وتكوين المعارضة الكلاسيكية البناءة التي تقوم على برنامج سياسي محدد. ويعود السبب الرئيسي في ضعف الأحزاب السياسية اللبنانية إلى كونها أحزاب طائفية شخصية وليست أحزاب ذات برامج سياسية ومبادئ وأفكار، كما هي الحال في

---

(١) رأي رقـــم ٩٣/٢٨-٩٤ تاريخ ١٩٩٣/١٢/١٥، صادر عن مجلس شورى الدولة (الغرفة الإدارية)، نقلاً عن مجلة الحياة النيابية- المجلد الثالث والأربعون- حزيران (يونيو) ٢٠٠٢- ص: ١٦٧، ١٦٨ (سنحاول نظراً لضيق صفحات البحث، إلى ذكر المقاطع من رأي مجلس شورى الدولة التي تؤكد على بطلان المرسوم غير الموقع من الوزير بطلاناً مطلقاً، إلى جانب تحديد تلك المقاطع أو الفقرات التي تعنى بمسألة «السرية» الموصوف بها جدول أعمال مجلس الوزراء وسرية محاضر جلساته، وذلك في إطار الملاحق التي ستُنشر في نهاية هذا البحث.

الديمقراطيات الغربية سواء التي تعتمد منظومة الثنائية الحزبية (bipartisme) (بريطانيا، أميركا)، أو تلك التي تعتمد منظومة التعددية الحزبية (Multipartisme) (فرنسا،ألمانيا،إيطاليا...). بحيث يكون للأحزاب السياسية من خلال برامجها السياسية دور فاعل في تشكيل الكتل البرلمانية الكبيرة المتجانسة والمنضبطة، التي من خلالها تستطيع هذه الأحزاب الوصول إلى السلطة عبر تأليف الحكومات التي تقوم على التمثيل الحزبي، في إطار برنامج سياسي معين قد تمحورت حوله الأكثرية النيابية، مما يدعّم موقع وصلاحيات واستقرار تلك الحكومات في مواجهة البرلمان أي السلطة التشريعية.

وأما في لبنان وفي ظل انعدام المنظومة الديمقراطية كنهج وسلوك وممارسة، بحيث أن الديمقراطية لم تتعمق في الواقع الاجتماعي والسياسي اللبناني. فإننا نجد الأحزاب السياسية بعيدة كل البعد عن دورها السياسي والإيديولوجي، مما يجعلها في الواقع السياسي ضعيفة لا تعدو كونها أحزاب طائفية شخصية وليست أحزاب برامج سياسية وأفكار ومبادئ فهي من خلال برامجها السياسية المتنوعة، تستطيع أن تحصل على الأغلبية الشعبية، وبالتالي أن تحصل أيضاً على الأكثرية النيابية داخل الندوة البرلمانية عبر ائتلافها مع حزب أو أكثر حول برنامج سياسي معين، مما يتيح قيام كتل برلمانية كبيرة متجانسة ومنضبطة حول برنامج سياسي معين، يستطيع من خلالها الائتلاف الحزبي من تأليف الحكومة وبالتالي الوصول إلى السلطة، بحيث أن الأكثرية النيابية المتجانسة والمنضبطة على صعيد الندوة البرلمانية تدعّم من موقعية وصلاحيات الحكومة في مواجهة البرلمان. وهكذا وأمام ضعف الأحزاب السياسية اللبنانية، تغيب الكتل البرلمانية الكبيرة المتجانسة والمنضبطة، وتحل مكانها كتل برلمانية صغيرة مرنة أي غير متجانسة وغير منضبطة حول برنامج سياسي معين، مما يُساهم في إضعاف دور وصلاحيات واستقرار مجلس الوزراء من حيث الممارسة السياسية في مواجهة البرلمان. فضلاً عن أنه في ظل ضعف الأحزاب السياسية في لبنان، فإن ذلك سوف يؤدي بدوره إلى ضعف البرلمان وبالتالي عدم قيامه بدوره الرقابي على الحكومة. وتبرير ذلك يعود إلى أن الأحزاب في الديمقراطيات الغربية هي التي تمارس السلطة، وبالتالي تؤمن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عبر ضبط العلاقة فيما بينها من خلال وسائل التأثير البرلمانية المتبادلة. ويفهم هنا دور الأحزاب الفاعل على صعيد الندوة البرلمانية، من خلال دورها المركزي في إنعاش وتفعيل دور وصلاحيات السلطتين التنفيذية والتشريعية في إطار ضبط مفهوم التوازن في العلاقة بين السلطتين. وعليه فإن الأحزاب في ظل دورها المحوري في ضبط منظومة التوازن في العلاقة بين السلطتين، تسعى من خلال برنامجها السياسي على

صعيد مجلس النواب إلى تشكيل أكثرية نيابية تدعّم من صلاحيات واستقرار الحكومة بمواجهة مجلس النواب، مما يعني ترجيح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في إطار مفهوم التوازن بين السلطات، الذي يعززه بالمقابل دور الأحزاب من خلال برامجها السياسية في تشكيل أقليات برلمانية معارضة (على غرار المعارضات الكلاسيكية في ظل الأنظمة الديمقراطية البرلمانية)، التي لا يقتصر دورها على الانتقاد السياسي لسياسات الحكومة وأعمالها، إنما يتعداه في إطار استخدام وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إلى تحريك مسؤوليتها السياسية الجماعية أمام البرلمان، وبالتالي سحب الثقة منها. وذلك يحصل من خلال قيام الأحزاب المعارضة والتي تشكل أقليات برلمانية، ومن خلال برنامجها السياسي البديل لسياسة الحكومة العامة. بحيث تعمد إلى محاسبة الحكومة عبر استقطاب الأكثرية البرلمانية حول برنامجها السياسي البديل، مما يُتيح لها ذلك سحب الثقة من الحكومة وبالتالي الرجوع إلى القاعدة الشعبية من خلال برنامجها السياسي، الذي يتيح لها من خلال الانتخابات الحرة الوصول إلى السلطة.

ومن هذا المنطلق يُفهم الدور الحديث للأحزاب في ممارسة السلطة، وفي ضبط علاقة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وفي هذا المجال يصف الدكتور «داود الصايغ» في كتابه «النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته» واقع الأحزاب السياسية اللبنانية بقوله: «العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان لم تكن يوماً محكومة بلعبة الأكثرية والأقلية ولا بنصوص الدستور وحده بين مؤسستين داخل نظام الحكم، بقدر ما كانت علاقة تدخل فيها كل الاعتبارات التي تميز النظام اللبناني. أي إنها علاقة بين أشخاص ومراكز قوى وممثلين لطوائف وعائلات ومناطق، فضلاً عن المصالح، وذلك في عملية الصراع على السلطة. وإذا كان هدف الوصول إلى السلطة هو سمة الصراع السياسي في أي نظام كان، وفي أعرق الديمقراطيات بالذات، إلا أن طريقة الوصول إلى السلطة والسعي إليها يتمّان من خلال الأحزاب والبرامج. وهو ليس واقع الحال في لبنان. إذ بالنظر إلى العوامل التي تدفع بالطامحين إلى السلطة في لبنان، وبالنظر إلى عدم فعاليّة الأحزاب السياسية في طريقة الوصول وفي الحياة البرلمانية، وعدم وجود ترابط بالتالي، بين القوانين الانتخابية والأحزاب السياسية هذه، فقد تولد عن ذلك نتائج على صعيد العلاقة بين مؤسسات الحكم بحيث أصبحت غير خاضعة للتبدلات الحاصلة بين أكثرية وأقلية نتيجة لانتخابات جديدة أو لتحالفات حزبية جديدة. والحكومات لا تتغير استناداً إلى ذلك. ولهذا السبب، أي لعدم توزع أعضاء المجلس النيابي بين حزبين أو أكثر، ولأن الحكومات اللبنانية هي حكومات ائتلافية- ليس بين عدة

أحزاب كما هو الحال في إيطاليا- بل بين ممثلين لقوى طائفية ومناطقية وعائلية، فإن الحكومات في لبنان لا تسقط في المجلس ولا يمكنها أن تسقط في المجلس لأنه ليس هنالك مَنْ هو قادر على إسقاطها لأسباب متعلقة ببرنامجها أو بسياستها العامة. فالحكومات في لبنان تتغير بالاستقالة فقط. وبعد أن تكون قد استهلكت من داخلها كما قال ميشال شيحا. والمعارضات السابقة، في ما ندر (ريمون إده وكمال جنبلاط وبرامج بعض الأحزاب التي وصلت إلى الندوة البرلمانية) كانت معارضة غير مبنية على رؤى بديلة للحكم. ولذا، وبالرغم من أهمية النقاشات البرلمانية طيلة الحقبة الاستقلالية وحتى مطلع الحرب، وبالرغم من أن حكومات عدّة حسبت الحساب للثقة ولكمية الأحداث (حكومة صائب سلام فازت في ٣٠ أيار عام ١٩٦١ بثقة ٤٦ صوتاً مقابل ٤٤ حجبوا الثقة وامتناع صوت واحد) فإن الحكومات تطمئن دائماً إلى الثقة. وعلى كلٍّ كان لضعف الثقة يومذاك لحكومة سلام أسباب تعود إلى خلاف غير مُعلن مع رئيس الجمهورية الرئيس فؤاد شهاب، انعكس على أصوات النواب وظهر ذلك في البيان الوزاري نفسه بتاريخ ٣٠ أيار ١٩٦١ عندما قال الرئيس سلام بأنه: «أقدم على تعديل الحكومة واختصار عدد أعضائها» دون أي إشارة في البيان المقتضب ذاك، إلى رئيس الجمهورية، كما حصل في بيانه السابق. وانتهى ذلك الخلاف الصامت على كل حال باستقالة الحكومة بعد خمسة أشهر فقط، لتحل محلها حكومة رشيد كرامي التي كانت أول حكومة تستمر في السلطة لأكثر من ثلاث سنوات، ما بين ٣١ تشرين الأول ١٩٦١ و ٣٠ شباط ١٩٦٤. وكانت تلك هي الحالة الوحيدة التي كادت أن تسقط فيها حكومة أمام مجلس النواب، بحجب الثقة عنها لدى مثولها أمامه»[1].

فالعلاقة هذه بين السلطتين هي خير برهان على طبيعة عمل النظام اللبناني. فالحكومة تتألف وفقاً للأصول الدستورية في النصوص والأعراف: مراسيم قبول الاستقالة وتعين رئيس مكلف ثم إصدار مراسيم تشكيل الحكومة، فإعداد البيان الوزاري والمثول أمام المجلس النيابي لنيل الثقة (الدستور السابق لم ينص عليها صراحةً). كلها تجري حسب الأصول، ولكن عملية التأليف ذاتها، أي اختيار أعضاء الحكومة كانت تأخذ بالاعتبار، في غياب التمثيل الحربي الكافي داخل مجلس النواب، تمثيل بعض الكتل البرلمانية، والطوائف والمناطق. وبما أنه كان ولا يزال هنالك وزارات مرغوب بها أكثر من غيرها إن لطابعها السياسي أو طابعها الخدماتي، فإن عملية التوزيع هذه كانت تأخذ بعين الاعتبار المساواة في الحقائب المهمة بين

---

(١) د. داود الصايغ: «النظام اللبناني في ثوابته وتحوّلاته»- دار النهار للنشر، بيروت- لبنان- الطبعة الأولى- شباط ٢٠٠٠- ص: ١١٩، ١٢٠ و ١٢١.

الزعامات والطوائف. فعملية اختيار الوزراء وتوزيع الحقائب تخضع بالتالي لاعتبارات الوفاق، وتُعطي صورة واضحة عن طريقة الحكم في ظل نظام لا بُد له أن يعكس التكوين المتعدد الطوائف للمجتمع اللبناني. وبهذا المعنى يصف المرحوم الرئيس رشيد كرامي واقع التمثيل السياسي الطائفي على مستوى تأليف الحكومات اللبنانية وذلك بقوله أن: «في النظام الديمقراطي البرلماني الذي يعيش لبنان في ظله ويتمسك به نواقص قد تكون هي السبب فيما نشكو منه. ذلك لأننا على تعداد الحكومات وتعاقبها، وكلما مررنا بالتكليف والتأليف وبيان الثقة، نسمع نفس الكلام ونوجه نفس الانتقاد، لماذا؟ لأنني أعتقد بسبب عدم وجود الأحزاب التي يجب أن تتألف منها الحكومة، فعندما تكون مسنودة من حزب يملك الأكثرية ويكون له برنامج يحدد أهدافاً ويضع أسس عمله ويستلم الحكم من أجل تنفيذها، إذ ذاك يمكن محاكمة الحكومة على ما تحقق من هذا البرنامج وعلى ما لا يتحقق منه»[1].

المبحث الأول: الأحزاب اللبنانية والتمثيل النيابي

إن سمة الضعف التي تتصف بها الأحزاب السياسية اللبنانية، والتي تتجسد بصورة رئيسية بغياب البرامج السياسية لهذه الأحزاب على مستوى الندوة البرلمانية، بحيث تتمحور الكتل النيابية الحزبية حول رموز وقيادات حزبية. مما يجعل من هذه الكتل البرلمانية الحزبية كتلاً ضعيفة لا تعدو كونها تجمعات صغيرة لا تقوم على أساس برامج سياسية محددة، تستطيع من خلالها هذه الأحزاب من إجراء ائتلاف سياسي فيما بينها مما يتيح لها تشكيل كتل برلمانية كبيرة تدعم من حكومة الائتلاف الحزبي الحاصل. وفي هذا المجال يصف الدكتور «داود الصايغ» واقع التجربة السياسية للأحزاب اللبنانية على مستوى التمثيل النيابي بقوله أن: «الأحزاب اللبنانية، من ناحية تحديدها العلمي والقانوني، كانت ولا تزال أحزاباً صغيرة. والأحزاب الصغيرة، كما يحددها موريس دوفرجيه[2] هي تجمعات صغيرة ليس لها سوى تمثيل عددي ضعيف في البرلمان، ولا تبدو أبداً انها قادرة على لعب أي دور حكومي أو معارض مهم. وبعد أن يفنِّد دوفرجيه مختلف الآراء حول الأحزاب التي يقول البعض بعدم فائدتها والبعض الآخر بتأديتها دور «الملطِّف» أو المخفِّف، يستنتج بأن هنالك نوعين من

---

(١) د. بيان نويهض- «تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني ١٩٢٠-١٩٩٥، مع موجز للتاريخ السياسي من عهد الفينيقيين حتى القرن العشرين». مرجع سابق- ص: ٤٧٠-٤٧١، وكذلك يُراجع رشيد كرامي، من محاضر الجلسات بتاريخ ٢٥ تموز ١٩٧٣، نقلاً عن «البيانات الوزارية اللبنانية ومناقشاتها في مجلس النواب ١٩٢٦-١٩٨٤»، إعداد يوسف خوري (بيروت: مؤسسة الدراسات اللبنانية، ١٩٨٦)، المجلد الأول- المقدمة ص: ح.

(2) Maurice DUVerger: «Les partis politiques», librairie Armand Colin,Paris, 1976, P. 322. ،نقلاً عن د. داود الصايغ: «النظام اللبناني في ثوابته وتحوّلاته».- مرجع سابق، ص ١٢٤.

الأحزاب الصغرى هي:

١- أحزاب الشخصيات (Partis de personnalités)،

٢- وأحزاب الأقليات الدائمة (Partis de minorités permanentes).

والحقيقة أن هذين الوضعين ينطبقان على الوضع اللبناني، وإلى درجة أن المؤلّف يقول في معرض حديثه عن أحزاب الأقليات الطائفية «بأن لبنان هو النموذج الأكثر تمثيلاً والأكثر تعقـيداً لهـذا النوع من الأقليات»[1]. في لبنان أحزاب، ولكنها الأحزاب التي افرزها النظام السياسي اللبناني، أي أحزاب طوائف وشخصيات.

إذ مـنذ بدايـة العمل بالحياة الدستورية عام ١٩٢٦ وحتى الآن، أي على طول أربعة وسبعين عاماً، لم يتمكن أي حزب سياسي من تزعّم الأكثرية وتأليف الحكومة بالتالي، أو من تـزعّم المعارضة والحلول محل الفريق الحاكم. وبما أن أي من الأحزاب لم يتمكن من تملك غالبية في البرلمان كما سبق، فلم يكن هناك أي حكومة حزبية في لبنان، بل حكومات ائتلافية دائماً. وحتى في الحالات التي انقسم فيها المجلس إلى تكتلين كبيرين بعد انتخابات ١٩٦٨ هما «الـنهج» و«الحلف» فإن الحكومات التي تألفت بعد ذلك كانت حكومات ائتلافية، وخصوصاً لأن تلك المرحلة حفلت بالصعوبات الداخلية والخارجية، مثل إعلان رئيس الجمهورية الرئيس شارل حلو عن استقالته في تشرين الأول ١٩٦٨ مما استوجب تأليف حكومة رباعية (اليافي، الجميل، عويني، إده) بتاريخ ٢٠ تشرين الأول ١٩٦٨، استمرت حتى مطلع سنة ١٩٦٩، إلى حيـن تألـيف حكومة الرئيس رشيد كرامي التي واجهت الأزمة المعروفة والاستقالة الطويلة (٧ أشهر) وانتهت بتوقيع اتفاق القاهرة في تشرين الثاني ١٩٦٩.

هـذا للدلالـة على أنه في الأحوال العادية وفي الأزمات معاً، لم يعرف لبنان حكومات حزبـية، بل حكومات تمثيلية للطوائف والقوى السياسية برلمانية أو غير برلمانية، أكانت هذه القوى على شكل تجمّعات حول شخص أو زعيم، أو تنظيمات لها صفة الحزب. ولكنها في أي حـال من الأحوال هي مشاركة في السلطة، وجزء من الائتلاف، وليست صاحبة الأكثرية أو صـاحبة السـلطة. ففـي ما يتعلق بوصول رئيسي جمهورية حزبيين إلى رئاسة الجمهورية (بشير وأمين الجميل عام ١٩٨٢) فإن ذلك حصل في ظروف حرب واقتتال وصراع موازين القـوى فـي لعبة أوسع من لبنان، وليس نتيجة وجود أكثرية نيابية كتائبية في مجلس النواب

---

(١) موريس دوفرجيه- المرجع ذاته، ص ٣٢٥، نقلاً عن د. داود الصايغ- المرجع ذاته- الصفحة ذاتها.

اللبناني. وكان قد انقضى يومذاك ١٠ سنوات على انتخاب ذلك المجلس»[1]. فعلى صعيد مجلس النواب إذاً، نادراً ما وصل حزب ما إلى أكثر من عشرة نواب، يشكلون عادةً كتلة برلمانية للحزب، ولكن في إزاء كتل أخرى ليست في الغالب حزبية. فكتلة نواب الكتائب مثلاً أو الكتلة الوطنية أو الوطنيين الأحرار، كانت تؤخذ بالاعتبار في عملية تأليف الحكومات مثلها مثل كتل «سكاف» و «كرامي» و «سلام» و «الأسعد» و «جنبلاط» (حزبية وغير حزبية كدليل على مركز الزعيم داخل الحزب وداخل الكتلة). وبالتالي كانت الحكومات تتألف من ممثلي هذه الكتل، حزبية كانت أم غير حزبية. وفي إطار التجربة السياسية لهذه الأحزاب على مستوى الانتخابات التمثيلية، فلقد سجل على سبيل المثال حزب الكتائب، في انتخابات ١٩٦٠ و ١٩٦٤ و ١٩٦٨ و ١٩٧٢ توسعاً على المستويين الشعبي والمناطقي، وتمكن من تكوين كتلة متراصّة داخل مجلس النواب، بلغت تسعة نواب عام ١٩٦٨ وانخفضت إلى سبعة عام ١٩٧٢. لكن حزب الكتائب الذي اعتبر من أكثر الأحزاب اللبنانية تنظيمياً، لم يتمكن من تنويع قاعدته الشعبية، فبقيت، كما المرشحين، مسيحية ومن أكثرية مارونية. الحزب التقدمي الاشتراكي، بزعامة كمال جنبلاط تميز، بالمقابل، بتنوع قاعدته الشعبية ومرشحيه ونوابه (إذ أنها ضمت في بعض المراحل مختلف الطوائف والمناطق) إلاّ أن الكتلة البرلمانية التي كان يتزعمها جنبلاط لم تكن محصورة في أعضاء الحزب التقدمي الاشتراكي، بل تجاوزتها إلى حلفاء اللائحة الانتخابية وبعض النواب. وأثناء تأليف الوزارات كان جنبلاط يرشح بعض الوزراء، من طوائف مختلفة، ودون أن يكونوا بالضرورة منتمين إلى الحزب التقدمي الاشتراكي. كما كانت له كلمة أساسية في انتخابات رئاسة الجمهورية، وهو مارسها بشكل مرجّح عام ١٩٧٠. وما ينطبق على الحزب التقدمي الاشتراكي في هذا الجانب ينطبق أيضاً على حزب الكتلة الوطنية بزعامة ريمون إده الذي صرف معظم عمله السياسي في المعارضة. فهو أيضاً طبع الكتلة الوطنية بطابعه الشخصي، فاستمر الحزب ونوابه، سنوات طويلة في المعارضة. وما يجدر ذكره هنا، في مجال القوى السياسية التي ميزت الحياة العامة في السنوات الأخيرة من الستينات، قيام «الحلف الثلاثي» بين ثلاثة أحزاب هي الكتائب والوطنيين الأحرار والكتلة الوطنية باشتراك زعمائها الثلاثة بيار الجميل والرئيس كميل شمعون وريمون إده. هذا «الحلف» فاز بعدد كبير من المقاعد النيابية في انتخابات عام

---

(١) د. داود الصايغ- المرجع ذاته، ص ١٢٥-١٢٦، وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن الشيخ بشارة الخوري الذي كان يتزعم الحزب الدستوري، كان قد وصل إلى سدة الرئاسة في العام ١٩٤٣، ليس بنتيجة وجود أكثرية نيابيّة دستوريّة في مجلس النواب، بل بنتيجة ظروف سياسية حتّمت هذا الخيار بغية إنجاز الاستقلال.إلا أننا لم نستشهد بذلك بدايةً كوننا آثرنا التحدُّث عن دور الأحزاب في الحياة السياسية اللبنانية بعد الاستقلال.

١٩٦٨ وتكوّنت على أثرها كتلة نيابية كبيرة داخل المجلس مؤلفة من ممثلي هذه الأحزاب،كان لهـا دوراً فـي وصول الرئيس فرنجية إلى الرئاسة الأولى(أيلول ١٩٧٠)، والذي كان ينتمي آنذاك إلى ما عُرف بـ «كتلة الوسط» المؤلفة منه ومن السيدين صائب سلام وكامل الأسعد، مقابل التكتل الشهابي المعروف بـ «النهج»، الذي كان يمثل تياراً سياسياً ويتمتع بوجود كتلة برلمانية كبيرة في المجلس النيابي، تواجهت بشكل رئيسي مع الكتلة المقابلة المؤلفة من نواب «الحلـف الثلاثي». ومن هذا المنطلق وأمام واقع التمثيل النيابي في لبنان الذي لا يعكس بأي حـال مـن الأحوال الواقع الحزبي السياسي، يبقى لنا أن نطرح السؤال التقليدي: ماذا تعكس الانتخابات النيابية إذن؟ أما زالت تعكس مجتمع الزعامة السياسية المتوارثة، حيث يرث الابن أباه في الزعامة الحزبية، أو زعامة العشيرة، أو زعامة الطائفة، كما يرث عنه البيت والحقل والمـزرعة. «والجواب نعم إلى حد بعيد، وإن حصل تطور ملحوظ في برلمان ١٩٩٢ نحو الحزبـية ونحـو التكـتل البرلماني. غير أنه من الملاحظ أنه في تلك العقلية السياسية إرث الإقطاعـية مـن القرون السابقة، تتساوى جميع الطوائف. وفي ذلك إشارة إلى أهمية الجذور الإقطاعية على البنية الطائفية نفسها، وعلى تكوين البنية الحزبية الحديثة من جهة أخرى»[1].

المبحث الثاني: أثر الأحزاب السياسية في رجوح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (النموذج البريطاني)

من المعروف أن النظام السياسي في بلد من البلدان هو صورة لواقع المجتمع. وبناءً عليه فإن المجتمع اللبناني كان ولا يزال متعدد الطوائف بشكل ليس له أمثلة كثيرة في العالم.

وبما أن الأحزاب السياسية، منذ قيام الدولة وحتى اليوم، لم تتمكن من طرح نفسها كقوى سياسية بديلة عن الطوائف، ولا أن يصبح أعضاء البرلمان ممثلين للأحزاب وليس لطوائفهم، فإن النظام السياسي المعمول به بقي نظاماً توافقياً لبلد متعدد الطوائف. وبما أن هذه الطوائف كلها هي أقليات وليس بمستطاع أي منها أن يدّعي بأنه يشكل أكثرية بالنسبة إلى المجموع، فإنه كان ولا يزال من المتعذر أن تنشأ في لبنان أكثرية حاكمة، على نحو ما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية المتقدمة، حيث الوصول إلى السلطة لا يمكنه إلا أن يكون نتيجة لفوز أكثرية حزبية في الانتخابات العامة.

في إطار تحديد اثر ودور الأحزاب السياسية في رجوح السلطة التنفيذية في نظام

---

(١) د. بيان نويهض- المرجع ذاته - ص ٤٦٩.

سياسي معين، «فإن إنكلترا» اليوم هي المثل البارز للنظام البرلماني الذي يرجّح فيه نفوذ الحكومة. فعلى الرغم من أن البرلمان، من الوجهة الدستورية، هو الذي يحمي الحكومة، وهو الذي يتوقف عليه بقاؤها أو رحيلها، فإن الحكومة من الوجهة السياسية هي الراجحة، لأنها هي التي تحرك عجلة الحكم وهي التي تديرها. إن لهذا الواقع أسباباً عديدة ترتبط جميعها بأسباب الحياة السياسية العامة في إنكلترا، وأهمها التنظيم الحزبي. والتنظيم الحزبي في إنكلترا، هو حصيلة تطور ظل يتفاعل طيلة القرن الماضي، حتى استقر على وضعه الحالي، وأصبح العامل المسيطر على سياسة الدولة. إن الأحزاب السياسية في بريطانيا اليوم هي حزب المحافظين وحزب العمال وحزب الأحرار. والحكومة البرلمانية في إنكلترا تعمل مرتكزة على أحد الحزبين الكبيرين (المحافظين والعمّال) اللذين يتناوبان الحكم دون أن تتأثر السياسة الوطنية العامة عند تغيير الحكومة، بالنظر لضآلة الفوارق بين الحزبين الكبيرين ولا سيما في السياسة الخارجية»[1].

إن بناء النظام الحزبي في إنكلترا أصبح مكتملاً، فالأحزاب معروفة وأعضاؤها معروفون ومواقفهم صريحة واضحة. الأحزاب في إنكلترا تقف على الجوانب لتميل تارةً إلى اليمين وتارةً إلى اليسار وتؤثر في تغيير الأغلبية الحاكمة. إن النائب الذي ينتقل من حزب إلى حزب يفعل ذلك في وضح النهار ويعلنه بكل صراحة مع أسبابه. لكل حزب في البرلمان رئيس معروف يتمتع بسلطات معروفة ومعترف بها. فعندما يستلم الحزب مقاليد الحكم فإن رئيس الحزب يكون رئيس الحكومة. وعندما يكون الحزب في المعارضة فإنه يكون رئيس المعارضة ورئيس حكومة الظل. وفي كل من مجلسي البرلمان مراقبون من كل حزب يطلق عليهم اسم «المقارع Whips» مهمتهم تأمين انضباطية التصويت.

«وهكذا تشكّل الأغلبية المتجانسة دعامة قوية للحكومة، لأن موقفها منها هو دائماً موقف الثقة والتأييد، لا موقف الحذر والتحفظ. إن سر الحياة البرلمانية في بريطانيا يكمن في هذه الأغلبية التي لا تتفكك والتي تمنح ثقتها المطلقة للحكومة فتؤمن الاستقرار بهذه الأغلبية. صحيح ،إن مجلس العموم هو الذي يقرر مصير الحكومة، ولكن المجلس لا يسقط الحكومة إلا نادراً (لم تسقط الحكومة في البرلمان، طيلة نصف قرن، إلا ست مرات) لا بل أنه لا يوجّه إليها اللوم إلا نادراً، وكل ذلك بفضل انضباط الحياة الحزبية»[2].

---

(١) أنــور الخطيب- المجموعة الدستورية: «دستور لبنان، السلطات العامة قاعات بحث»- القسم الثاني- الجزء الثاني- مرجع سابق- ص ٤٨١-٤٨٢.

(٢) أنور الخطيب – المرجع ذاته – ص ٤٨٣.

وفي هذا الإطار يصف الدكتور «كلود لكلارك» واقع نظام «الثنائية الحزبية» في بريطانيا، إذ يقول:

«Le two party system ne révèle pas seulement le fait qu'il existe en Grande- Bretagne deux partis puissants et structurés, ce que l'on traduit par "bipartisme". C'est surtout la constatation que, de la confrontation des deux partis, conservateur et travailliste, apparaît un système politique qui s'exprime par le parlementarisme majoritaire, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir par le parti majoritaire. Le chef du gouvernement, le premier ministre, est le leader du parti momentanément majoritaire et il ne peut gouverner qu'avec l'appui et sous le contrôle du parti qui l'a porté au pouvoir»(1).

إن نظام الثنائية الحزبية لا يظهر فقط من خلال حالة وجود حزبين قويين ومنظمين في بريطانيا، بما يُترجم «بالثنائية الحزبية». هو غالباً يتحقق أو يتثبّت، من خلال مواجهة بين حزبين، المحافظين والعمال، بحيث يظهر نظام سياسي يعبر عن الأغلبية البرلمانية، هذا يعني ممارسة السلطة من قبل الحزب الأغلبي. رئيس الحكومة، الوزير الأول، هو زعيم الحزب والأكثرية البرلمانية في الوقت ذاته وهو لا يستطيع أن يحكم إلا بدعم وتحت رقابة الحزب الذي أوصله إلى السلطة.

الفقرة الرابعة: هيمنة الترويكا على شؤون الدولة

المبحث الأول: الترويكا مؤسسة سياسية غير دستورية

من الأسباب السياسية البارزة التي تقف وراء ضعف دور مجلس الوزراء في لبنان، نشوء ظاهرة أو بدعة «الترويكا» وهيمنتها على شؤون الدولة. ففي ظل ضعف الأحزاب السياسية اللبنانية كما ذكرنا سابقاً، وما ينتج عنه من غياب دورها إن على صعيد تأليف الحكومات أو على صعيد نشوء المعارضة الكلاسيكية تقوى الولاءات الطائفية والمناطقية والعائلية،وبالتالي يُصبح الوزراء نتيجةً لولاءاتهم تلك أداة لتنفيذ سياسات طائفية تعمل على إنتاجها صيغة «الترويكا» التي تنشأ بين الرئاسات الثلاث، والتي تقوم في الواقع بممارسة السلطة في إطار من التوافق والتفاهم فيما بينها بما يغذي لعبة المحاصصة وتوزيع المكاسب والمغانم بين الرؤوس الثلاثة خارج إطار المؤسسات الدستورية وعلى حساب الصالح العام

---

(1) Claude LECLERCQ : «Droit constitutionnel et institutions politiques»- Op. Cité- "LE BIPARTISME ET LE SYSTEME ÉLECTORAL", Page: 307.

والمنفعة العامة للبلاد. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن نشوء ظاهرة «الترويكا» بين الرئاسات الثلاث يعود بصورة رئيسية إلى الأرضية الطائفية أي إلى التمثيل الطائفي على واقع المؤسسات الدستورية وما ينتج عنه من ولاءات طائفية، مناطقية وعائلية، تغذي في واقع الأمر نشوء مثل هذه البدعة أو الظاهرة. ومن الأسباب الأخرى أن ظاهرة "الترويكا" قد جاءت كنتيجة حتمية لاتفاق الطائف، إذ أن التعديلات الدستورية الأخيرة التي جاءت لتكرّس هذا الاتفاق، قد أوجدت في الواقع خللاً في توزيع صلاحيات مواقع الرئاسات الثلاث، تستفيد منه الرئاسة الثانية (رئاسة مجلس النواب) على حساب الرئاستين الأولى والثالثة. وعلى هذا الأساس فإن رئيس الحكومة في ظل غياب أغلبية برلمانية متجانسة ومنضبطة داعمة لحكومته، وتدعيماً لاستقرارها وتعزيزاً لسلطته، فإنه يُشرك رئيس المجلس القويّ في اتخاذ القرارات الإجرائية، كما يشترك فيها أيضاً رئيس الجمهورية الذي يجد في «الترويكا» تعويضاً عن صلاحيات فقدها في اتفاق الطائف. وعلى هذا الأساس تنشأ صيغة «الترويكا» كمؤسسة سياسية غير دستورية لتُمعن في هيمنتها على شؤون الدولة، من خلال تعزيزها وتجسيدها لدولة الأشخاص على حساب دولة القانون والمؤسسات.

أ- تعريف «الترويكا»:

«الترويكا» كلمة سوفياتية الأصل تعني «السيبة» المثلثة الركائز. وقد أطلقت هذه التسمية على الثلاثي السوفياتي الحاكم (بولغانين وخروتشيف ومالنكوف) تيمناً بعربة للتزلج تجرها ثلاثة أحضنة كانت رائجة في عهد القياصرة»[1]. وإذا كانت الترويكا ظاهرة جديدة في تاريخ نظامنا السياسي في لبنان، فهي ليست ابتكاراً لبنانياً محضاً، فقد عرفها التاريخ السياسي للأمم من قبل، فخلال العهد الروماني مارس يوليوس قيصر وانطوان وليبيد هذا النوع من الحكم الثلاثي. وكذلك في فرنسا مورس حكم القناصل الثلاثة قبل أن يعلن نابليون نفسه إمبراطوراً وصولاً إلى الاتحاد السوفياتي، حيث قام حكم الترويكا في عهد بولغانين وخروتشيف ومالنكوف كما ذكرنا. ولكن الترويكا اللبنانية حديثة العهد إذ أُطلقت هذه التسوية على صيغة الحكم الثلاثي الذي مارسه كل من: رئيس الجمهورية ورئيس المجلس ورئيس الحكومة بعد اتفاق الطائف، والذي ما زال قائماً على مستوى واقع الممارسة السياسية حتى يومنا هذا، بالرغم من المحاولات المتكرِّرة لنعيه.وفي هذا المجال فإننا نؤيِّد رأي الدكتور زهير شكر من خلال قوله: « إن الترويكا هي نتيجة طبيعية لتركيبة النظام السياسي، ولواقع الحياة السياسية، ولاعتماد الطائفية السياسية في المرحلة الانتقاليّة. وطالما

---

(١) بشارة منسّى: بين الطائف والطوائف، شركة المشرق للنشر، بيروت، لاتا.، ص ١١٢.

بقيت هذه الأُسس الدستورية والسياسية للطائفية فإن الترويكا تبقى موجودة بشكل أو بآخر ولا يمكن أن «تُدفن»، ولكن أشكال تطبيقها وحدود دورها يمكن أن تتغيَّر بتغيُّر التوازنات والمعادلات السياسية. (...) وإذا كانت الاجتماعات بين الرئاسات الثلاث قد توقَّفت فهذا لا يعني إنتهاء عهد الترويكا، والذي لم يتوقف في السنتين الأخيرتين، لأن استمرارها لا يرتبط باجتماعات علنيَّة ويمكن الوصول إلى الغاية نفسها سواء من خلال الاجتماعات الثنائيَّة التي يعقدها رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب أو الاجتماعات المتكررة بين الأخير وبين رئيس مجلس الوزراء، أم من خلال عدّة قنوات للإتصال أهمها ممثلي رئيس المجلس في الحكومة»[1]

ب- نشأتها ودوافعها:

الترويكا، إذن، ثمرة الأداء السياسي لأهل الحكم في لبنان الذين بدأوا في ممارستهم العملية بالانحراف عن مسار اتفاق الطائف[2] الذي دعا إلى قيام حكم المؤسسات لا حكم الأشخاص، فنجم عن ذلك تجاوز الاتفاق وخرق مبادئه، ومخالفة الدستور والأصول التي تحكم سير العمل في النظام الديمقراطي البرلماني. وقد بدأت ملامح حكم الترويكا تظهر في بداية عهد الرئيس الهراوي في التسعينيات. وتكرّس وأُطلق هذا الوصف وبدأ ينتشر في الأوساط الصحافية والإعلامية عام ١٩٩١، حين سافر رئيس الجمهورية الياس الهراوي مع رئيس مجلس النواب حسين الحسيني ورئيس مجلس الوزراء عمر كرامي لتمثيل لبنان في الجمعية العمومية للأمم المتحدة في نيويورك. وفي هذا المجال، نذكر أن الرئيس سليم الحص سافر في أيلول عام ١٩٩٠ إلى الولايات المتحدة ممثلاً الحكومة اللبنانية حيث ألقى كلمة لبنان أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك وكان له أيضاً لقاء مع الرئيس الأميركي جورج

---

(١) د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، مرجع سابق، ص ٥١١، ٥١٢.

(٢) يرى د. عصام سليمان أن الترويكا من نتاج الطائف: «أما إذا أخذنا في الاعتبار الموقع الذي خص به اتفاق الطائف رئيس المجلس، والنفوذ الواسع الذي منحه إياه من دون أن يقيده عملياً بأي محاسبة، في الوقت الذي قلصت صلاحيات رئيس الجمهورية. وفي غياب أكثرية برلمانية منظمة وفاعلة داعمة للحكومة، نرى إن الترويكا جاءت كنتيجة طبيعية لاتفاق الطائف، فرئيس الحكومة يجد نفسه غير قادر على ممارسة الحكم إلا بدعم رئيس المجلس لأن لا وجود لأكثرية برلمانية يعتمد عليها، وهذا الدعم لا يحصل عليه إلا بإشراك رئيس المجلس في اتخاذ القرارات الإجرائية، ورئيس الجمهورية يجد في الترويكا تعويضاً عن صلاحيات فقدها في إتفاق الطائف".

أنظر د. عصام سليمان: "الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة"، مرجع سابق، ص ٢٣.

بوش. ومن خلال هاتين الزيارتين، يمكن أن تتضح المفارقة: ففي زيارة الرئيس الحص عام ١٩٩٠ لتمثيل لبنان منفرداً أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة يبرز دور المؤسسات ضمن نطاق الصلاحيات المنصوص عنها في الدستور. فرئيس الحكومة «يمثلها ويتكلم باسمها» حسب نص المادة ٦٤. أما زيارة كل من رئيس الدولة ورئيسي الحكومة والمجلس عام ١٩٩١، لتمثيل لبنان في الموقع الدولي نفسه، فتبرز صيغة الحكم الترويكي حيث تزول الحدود التي تفصل بين السلطات والصلاحيات الدستورية وتختزل المؤسسات بأشخاصها. لا شك أن الترويكا وُلدت في مواجهة فراغ سياسي قائم وربما كانت وسيلة لتحقيق نوع من الاستقرار السياسي الداخلي في مواجهة التطورات والتحديات الإقليمية، وعلى رأسها العدوان الإسرائيلي المستمر على لبنان، ولكنها في الواقع فشلت في بناء دولة المؤسسات التي دعا إليها اتفاق الطائف. وبالتالي لم تنجح في بلورة نظام سياسي متطور وفقاً لنصوص الدستور المعدل بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨ المنبثق عن الاتفاق المذكور. غير أنه، في هذا المجال لا بد من التوقف عند قضية أساسية تتعلّق "بالترويكا وآثارها على المؤسسات الدستورية"، والذي ندعم ما ذهب إليه الدكتور زهير شكر من خلال قوله: «أن المبالغة التي تحدث عنها الكثير من الباحثين والسياسيين جعلت الترويكا تبدو وكأنها محاصصة ثلاثية بين الرؤساء الثلاثة وإلغاء دور مؤسستين دستوريتين، أي مجلس الوزراء ومجلس النواب. وفي ذلك بعض المغالطة. فكل التعيينات الإدارية التي جرت منذ عام ١٩٩٠ وكل الحكومات التي شكّلت شاركت فيها قوى وكتل برلمانية، لها دورها ووجودها الفاعل سواء على الصعيد الوطني أو الطائفي. وإنْ بنسب تعكس بطبيعة الحال حجمها السياسي والبرلماني، ومع ذلك لا بد من تطوير ممارسة الترويكا وتجنُّب سيئاتها (...)» [١].

ج- الترويكا بمنظار الدستور:

تعتبر الترويكا بمنظار الدستور بدعة أو هرطقة دستورية للأسباب التالية:

أولاً: لأنها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي نصّ عليه التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) في المقدمة الفقرة «هـ» إذ قال: «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

ثانياً: لأنها تؤدي إلى تعطيل الرقابة البرلمانية، وهي حق من حقوق المجلس في النظام البرلماني. ولبنان، كما جاء في مقدمة الدستور الفقرة ج، « جمهورية ديمقراطية

(١) د. زهير شكر، المرجع ذاته، ص ٥١٢.

برلمانية».

ثالثاً: لأنها تؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات الدستورية واختزالها بأشخاص رؤسائها وهذا يتنافى أيضاً مع مقدمة الدستور في الفقرة «د» القائلة: «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية»، وليس عبر الأشخاص.

رابعاً: لأنها تتعارض مع مبدأ المشاركة الطوائفية التي وسّع اتفاق الطائف نطاقها، فجعلها في مجلس الوزراء وليس بين «الرؤساء الثلاثة».

المبحث الثاني: توافق أو اختلاف الترويكا وتأثير ذلك سلباً على مجلس الوزراء

باختصار وبناءً على ما تقدم، فإن صيغة الترويكا تتحرّك في إطار معادلة توزيع الحصص أو ما يسمى بالمحاصصة. وهذا ما بدا جلياً في مواقف كثيرة عند تشكيل الحكومات والتعيينات الإدارية والانتخابات البلدية والمناقلات الإدارية وغيرها. إن اتفاق أركان الترويكا أو خلافهم ينعكس تلقائياً داخل مجلس الوزراء أو داخل مجلس النواب. وهذا ما يؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات: لأن اتفاقهم من شأنه أن يضمن الأكثرية الوزارية والنيابية ويجعل القوى الأخرى المعارضة أقلية مهمشة لا تؤثر على القرار السياسي الذي تنحصر المبادرة باتخاذه في الرؤساء فقط، ولأن اختلاف هؤلاء الرؤساء يقضي على الائتلاف القائم بينهم وينعكس تصدّعاً داخل مؤسستي مجلس الوزراء ومجلس النواب. والخلاف الرئاسي ليس جديداً في تاريخنا السياسي اللبناني ولكنه كان يتخذ صوراً شتى. ففي ظل حكم الرأس الواحد قبل الطائف كان الخلاف يحتدم عادة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وكان رئيس المجلس يقوم بدور الوسيط بينهما. وعندما تفشل مساعيه، يستقيل رئيس الحكومة وتأتي حكومة جديدة برئيس جديد. وفي ظل حكم الرأسين، كان الحكم ثنائياً منسجماً حين يسود التوافق والانسجام بين رئيسي الجمهورية والحكومة، كما كان يحصل مثلاً من مشاركة ثنائية في الحكم بين الرئيسين فؤاد شهاب ورشيد كرامي، وبين الرئيسين سليمان فرنجية وتقي الدين الصلح... أما حين يسود الخلاف بين الرأسين فإن الأزمة كان تبلغ ذورتها، وتستمر فترة طويلة كما حصل مثلاً بين الرئيسين أمين الجميل ورشيد كرامي. وفي ظل حكم الرؤوس الثلاثة بعد الطائف، أصبح التوافق الرئاسي ينعكس أكثرية «واقعية» داخل مجلس الوزراء وداخل البرلمان، وانسجاماً بين المؤسستين المذكورتين، وذلك استناداً إلى التمثيل الطائفي والولاءات الطائفية على مستوى هاتين المؤسستين والتي تجعل من الرؤوس الثلاثة يتحكّمون بالأكثرية داخلها. أما الخلاف الرئاسي فينعكس توتراً وتجاذباً بينهما. وثمة سؤال يطرح نفسه: إذا كان التعديل الدستوري الأخير، المنبثق من اتفاق الطائف، قد أرسى الصيغة الثنائية

والمشاركة بين رئيسي الجمهورية والحكومة في إطار مؤسسة مجلس الوزراء، فكيف تحولت هذه الثنائية إلى حكم ثلاثي أو ما يسمّى الترويكا؟

لعـل الإجابـة الصحيحة عن هذا السؤال تكمن في معرفة التعديلات الدستورية الجديدة التـي دعمت مركز رئيس المجلس النيابي، فمن ناحية أصبح موقعه ثابتاً وقوياً بانتخابه لمدة ولاية المجلس، أي أربع سنوات، بينما كانت ولايته السابقة سنة واحدة فقط، فلم يعد في حاجة لاستجداء رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة، أو الوزراء والنواب لتجديد انتخابه كل سنة.

ومن ناحية أخرى، أصبح حق الحكومة في حل المجلس مقيداً في ظل شروط صعبة إن لـم نقـل تعجـيزية بموجـب المادة ٦٥ من الدستور المعدل بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨. وفـي ضوء ذلك أصبح رئيس المجلس ممسكاً بالأكثرية النيابية أكثر مما تمسك بها السلطة التنفيذية. ولذلك أصبح بمقدوره أن يعرقل مشاريع الحكومة أو يدخل تعديلات جوهرية علـيها داخـل المجلس، وبهذه الوسائل يضغط على الحكومة ليصبح شريكاً لها في الكثير من الأمـور. إن مـن أبرز سمات الترويكا إشراك رئيس المجلس في شؤون السلطة الإجرائية، الأمر الذي يعتبره البعض اعتداء على صلاحيات رئيس الحكومة أو مشاركته في جزء منها، مـع ما ينتج عن ذلك من حد لحرية رئيس الحكومة في المبادرة، وتقليص لدوره. ذلك أن هذا النهج من الحكم أدى مراراً إلى رضوخ رئيس الحكومة للتعايش مع منطق المحاصصة تجنباً للمـنازعة والمواجهـة مع الرئاسة الثانية. وتجدر الإشارة إلى أن إشراك رئيس المجلس في الشأن الإجرائي دون مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات، يكون عادةً باسم المشاركة الطائفية في الحكم، أي أن رئيس المجلس لا يدخل شريكاً في السلطة التنفيذية بصفته الدستورية، بل بصفته التمثيلـية الطائفـية التـي تفترض أنه كباقي الرؤساء الذين يمثلون طوائف كبرى وأساسية، ويظهـرون بمظهـر المطالب بحقوقها وهم في حقيقة الأمر لا يكترثون إلا بمصالحهم الذاتية الخاصة.

يؤكـد هـذا الـتوجُّه الرئيس الحسيني من خلال قوله: «إذا سألنا الدستور عن مصدر السـلطات وصـاحب السيادة فيجيبنا: إنه الشعب، أما الاستئثار، سواء كان أحادياً أو ثنائياً أو ثلاثـياً فيجيبنا: إنها الطائفة. والدستور، إذا سألناه عن كيفية ممارسة السلطة، وهو الذي يعيّن مصـدرها فيجيبـنا: عـبر المؤسسات وتبعاً لمبدأ الفصل والتوازن والتعاون. أما الاستئثار، فيجيبنا: عبر الأشخاص وتبعاً لمبدأ الخلط والتغالب والتواطؤ»[١].

---

(١) راجع النهار ٢٨ شباط ١٩٩٧.

أ- وقائع السجال الرئاسي (بين رئيسي الجمهورية والمجلس) ونعي الترويكا

إن متابعة السجال الرئاسي، الذي احتدم بين رئيسي الجمهورية والمجلس مع بداية سنة ١٩٩٧، تُعطينا فكرة واضحة عن شراسة المعركة الكلامية التي دارت بينهما، وعن مدى التصاريح المتبادلة التي تجاوزت أصول اللعبة البرلمانية وآداب الكلام السياسي، دون أدنى التزام بمسؤولية الحكم الكبيرة التي تفرض التعالي عن المهاترات والصغائر، ودون مراعاة لمواقع الرئاسة وهيبتها ومشاعر المواطنين. إن هذا السجال يشكل نموذجاً صارخاً يدل على مستوى الانحدار الذي وصل إليه أركان الترويكا بما تضمّنه من ردود فعل مباشرة واتهامات خطيرة كان من شأنها أن تؤدي إلى محاكمة الرؤوس وزعزعة الكراسي، لو كان هذا البلد يتبع فعلاً النظام الديمقراطي الصحيح القائم على أساس المحاسبة السياسية.

- ففي موقف، هو الأكثر حدّةً مع بداية سنة ١٩٩٧، نعى الرئيس بري الترويكا وحمل على شريكيه الهراوي والحريري قائلاً: «إنه لن يجتمع بهما في إطارها بعد اليوم»[1]. ثم كرر الرئيس بري نعي الترويكا معلناً أنه: «سيطلق من الآن يد المجلس في الرقابة على الحكومة معتبراً أن الترويكا عطلت دور المجلس». وعن العلاقة بين الرؤساء قال: «أما العلاقة الرسمية، فيجب أن تكون من خلال المؤسسات حرصاً على مبدأ فصل السلطات وتعاونها»[2].

- أما الرئيس الهراوي، فانتقد قول الرئيس بري عن «الطلاق الدرزي» و «زواج المتعة» في سياق نعي الترويكا. ووصف رئيس الجمهورية هذا التعبير بأنه «أمر غير مقبول ومُسيء إلى البلاد ولا يجوز أن يُقال كلام بهذا التطرُّف ويُنشر على صفحات الصحف في هذه الظروف الدقيقة» وقال: «الخلاف القائم مع رئيس مجلس النواب هو في إطار التعديلات الدستورية فقط»[3].

- وكذلك ردّ الرئيس بري عبر مصادره قائلاً: «رئيس المجلس ارتضى ما سمّي الترويكا صيغة للتعاون بين المؤسسات. ولمّا اكتشف أنها تستخدم غطاء للهيمنة والاختلاسات ووضع اليد على المؤسسات وأن المقصود بها مخالفة القوانين وتهميش المؤسسات وتعطيل دورها وأن الذين يتكلمون عن كرامة المؤسسات لم يتركوا لها أي كرامة. لهذه الأسباب وعودة إلى حكم القانون، جرى نعي الترويكا بعدما سمّمها الآخرون وقتلوها وشوّهوها»[4]. وأضافت المصادر: «إن الذي يهدد بأمر يظنه السبب نتحداه أن يُقدم عليه. ومن الآن وصاعداً

(١) النهار ١٠ كانون الثاني ١٩٩٧.

(٢) النهار ١٥ كانون الثاني ١٩٩٧.

(٣) النهار ١٧ كانون الثاني ١٩٩٧.

(٤) المرجع ذاته.

لـــن تمر أي مخالفة من دون محاسبة. وإذا لم يكن الرّادع ذاتياً، وهو غير موجود، فلا بُدّ من التصدّي لوضع حد لما يجري في البلاد من تجاوزات وارتكابات»[1].

– بالمقـــابل، فـــإن رئيس الجمهورية «يحرص على كرامة رئاسة الجمهورية والدولة والأشـــخاص، كما يحرص على مبدأ أن يحترم اللبناني حكّامه»، مشيراً إلى أن «هناك مواقع محددة يمكن ان يطلق فيها العنان لكل الأفكار ليكون الحوار على مستوى المسؤولية في إطار المؤسسات»[2].

ب- موقف رئيس الحكومة:

أما موقف رئيس الحكومة رفيق الحريري، فقد اتصف بالكثير من الاتزان والوعي والتروّي، وتحلّت تصاريحه ومواقفه بروح الإدراك والمسؤولية. وقام بالوساطة بين الرئيسين الهراوي وبري لتهدئة الأجواء وتجاوز الخلاف، وظهر كأنه «أم الصبي» خلال السّجال الدائر حرصاً على سلامة النظام ووحدة الصف الداخلي.

– فقد نقل عنه نقيب الصحافة بعد أن التقاه قوله: «أما الشؤون الداخلية والسّجالات الجارية حولها، سواء منها المتعلقة بموضوع الترويكا، أو تلك المتصلة بموضوع التعديلات الدستورية أو الترتيبات العسكرية أو ما شابه من المواضيع، فإنه رأى-أي الرئيس الحريري- أن المستحسن عدم الخوض فيها لأن كل ما من شأنه أن يُحدث نوعاً من الانشقاق في الصف الداخلي يؤثر دولته ألاّ يخوض فيه إعلاميّـــاً»[3].

– وصرّح الرئيس الحريري لدى مغادرته عين التينة بقوله: «إن الخلافات أصبحت خلفنا، وإن ما حصل الأيام الماضية هو صفحة طويت وأن الأمور انتهت». وأجاب حول سؤال هل بقيتم على الحياد: «المسألة ليست مسألة الحياد، والموضوع ليس موضوع معركة ومن يقف منها على الحياد فلان يربح وفلان يخسر وفلان يتوسّط. كلنا جميعاً في مركب واحد وما يصيب واحداً منا يصيب الآخر»[4].

– وجاء في تصريح لاحق للرئيس الحريري: «إن التجاذب السياسي ينشر حالة من القلق في هذا الظرف الدقيق الذي تمرّ به المنطقة ولن ننجو من انعكاساته إن لم تتحلّ الطبقة السياسية اللبنانية بأعلى درجات الوعي والتروي»[5].

---

(١) النهار ١٧ كانون الثاني ١٩٩٧.

(٢) النهار ١٨ كانون الثاني ١٩٩٧.

(٣) المرجع ذاته.

(٤) النهار ٢٠ كانون الثاني ١٩٩٧.

(٥) النهار ٢٨ كانون الثاني ١٩٩٧.

ج- مواقف وردود:

- في غمرة السجال الدائر حول بدعة الترويكا، لا يسعنا إلا استعراض بعض المواقف المهمة والتعليقات التي رافقت ذاك السجال.
- فالرئيس الحص أبدى تخوفه من إعادة إحياء الترويكا فقال: «إننا لا نخفي خشيتنا من أن يكون نعي ترويكا الحكم على لسان أركانها بمثابة جولة جديدة من جولات الخلاف بينهم داخل إطار الترويكا، ولا سيما قضايا محددة أبرزها الانتخابات البلدية والتعديلات الدستورية. وعندما يعلن رئيس الجمهورية عزمه على طرح تعديلات دستورية معينة قبل عرضها على مجلس الوزراء، فإنه بذلك إنما يختصر هذا المجلس في شخصه، وعندما يرفض رئيس مجلس النواب التعديلات المقترحة سلفاً قبل طرحها على مجلس النواب فإنه بذلك إنما يختصر هذا المجلس بشخصه، تماماً كما هي ممارسة ترويكا الحكم المذمومة»[1].
- وقال النائب بطرس حرب: «إن المهم ليس إعلان سقوط الترويكا التي كانت تقوم على انقاض نظامنا بل التزام الموقف نهائياً بحيث لا يدخل إعلان الانتهاء موقفاً تكتيكياً سياسياً مؤقتاً بل يصبح مبدأً نهائياً يلتزمه أهل الحكم ويحترمون عهدهم بعدم العودة إليه»[2].

وتساءل النائب السابق ميشال معلولي: «كيف يمكن إلغاء الترويكا بتصريح أو بحديث ما دامت الأسباب التي أوجدتها ما زالت قائمة»[3].

- وأعلن نائب رئيس المجلس إيلي الفرزلي: «إن فكرة الترويكا أخذت تشكل عبئاً على النظام السياسي في لبنان وقد أصبحت غير دستورية وغير ديمقراطية وغطاءً لتمريرات مختلفة تسبب رد فعل لدى الرأي العام اللبناني بمجمله». ودعا إلى «أن يعود كل رئيس إلى موقعه، سواء أكان رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس الوزراء، وأن يلعب رئيس الجمهورية دور الحكم بين المؤسسات ولا يكون طرفاً في هذا الصراع، وأن يكون حريصاً على إلزام الجميع الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية»[4].

---

(١) النهار ١٧ كانون الثاني ١٩٩٧.

(٢) النهار، المرجع ذاته، ص ٤.

(٣) المرجع ذاته.

(٤) المرجع ذاته.

الفصـــل الثانـــي

الأسبـــــاب البنيويـــــة

ســـنحاول الإضـــاءة قدر المستطاع على هذا الموضوع من خلال تقييم هذا الفصل منهجياً إلى أربع فقرات.

الفقرة الأولى: طبيعة تركيبة مجلس الوزراء، مجلس للطوائف وتناقضاتها.

الفقرة الثانية: أثر الطائفية السياسية على اعتبار مجلس الوزراء مؤسسة دستورية لها صلاحيات هامة.

الفقرة الثالثة: إختزال رأسي السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء.

الفقرة الرابعة: تنظيم أعمال مجلس الوزراء.

- ففيما يتعلق بالفقرة الأولى فسنحاول تقسيمها إلى مبحثين رئيسين:

المبحث الأول: تركيبة مجلس الوزراء الطائفية في ضوء النصوص الدستورية.

المبحث الثاني: تركيبة مجلس الوزراء الطائفية في ضوء البنية التعدّدية الطائفية للتركيبة الاجتماعية اللبنانية.

أ- الطائفية ظاهرة دينية.

ب- الطائفية ظاهرة اجتماعية.

- وأما فيما يتعلق بالفقرة الثانية فسنحاول أيضاً تقسيمها ومعالجتها في إطار مبحثين:

المبحث الأول: الطائفية مصدر إثراء، مصدر علة.

المبحث الثاني: الطائفية في واقع المجتمع المتعدد.

- وأما فيما يتعلق بالفقرة الثالثة فلقد قسمناها على الشكل الآتي:

أ- صلاحية ودور نائب رئيس مجلس الوزراء في حال غياب الرئيس.

ب- اعتكاف رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري.

أولاً: قصة الاعتكاف.

ثانياً: اعتكاف رؤساء الحكومات قبل الطائف.

ثالثاً: الاعتكاف من الناحية الدستورية.

ج- تعديل الحقائب الوزارية.

أولاً: مراسيم التعديل.

ثانياً: التعديل في ظل دستور الجمهورية الأولى.

ثالثاً: مواقف وآراء حول التعديل.

- مراجعة الدكتور إدمون نعيم أمام مجلس شورى الدولة.

- قرار مجلس شورى الدولة رقم ١٨٩ تاريخ ١٩٩٥/١/٣.

- وأما فيما يتعلق بالفقرة الرابعة فلقد قسمناها على الشكل الآتي:

أولاً: تجاوز مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء» لمبدأ فصل السلطات.

ثانياً: مخالفة المرسوم في بعض مواده نصوص الدستور.

ثالثاً: خروج المرسوم عن رقابة المجلس الدستوري.

الفقرة الأولى: طبيعة تركيبة مجلس الوزراء؛ مجلس للطوائف وتناقضاتها

إن تركيبة مجلس الوزراء وبنيته الطائفية المعقدة، التي تعكس واقع البنية الطائفية للمجتمع اللبناني، تعتبر من الأسباب البنيوية الرئيسية لضعف دوره في لبنان. ففي ظل غياب الدور الفاعل للأحزاب السياسية اللبنانية في تأليف الحكومات، وما يتأتى عنه من ضعف للتمثيل الحزبي على المستوى الوزاري. فإن ذلك يؤدي بدوره إلى بروز التمثيل الطائفي كبديل حتمي للتمثيل الحزبي، وما ينتج عنه من تعزيز للولاءات الطائفية والمناطقية والعائلية، وتقديمها على الولاءات الوطنية التي تؤدي إلى عملية الوحدة والانصهار الوطني في ظل فكرة التعايش المشترك بين أبناء الوطن الواحد. فالوزير في ظل التركيبة التمثيليّة الطائفية لمجلس الوزراء، وفي إطار قيامه بمهامه الوزارية الدستورية تحقيقاً للصالح العام، فإنه يسعى من خلالها استناداً إلى صفته التمثيلية الطائفية إلى تحقيق مصالح طائفته بصورة خاصة، فتذوب بالتالي فكرة الدولة المؤسساتية في كيان الأجسام الوسيطة وأعني هنا الطوائف. مما يؤدي ذلك إلى تفتيت وإضعاف مجلس الوزراء كهيئة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد، وبالتالي ثانوية دوره في ميدان السلطة التنفيذية، إلى جانب إضعاف موقعه بمواجهة السلطة التشريعية. ويبرز في هذا المجال رأي معبر للدكتور «محسن خليل» في كتابه: «الطائفية والنظام الدستوري في لبنان»، يشرح فيه أثر التركيبة الطائفية لمجلس الوزراء على تفتيت وحدة هذا المجلس كهيئة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد. إذ يقول: «لما كان لبنان يُعاني من عيوب التنظيم الحزبي السالف بيانها، فقد الشعب إيمانه بالأحزاب ما دام أنها مجرد تكتلات شخصية لا تعبر عن برامج ومبادئ معينة. ومن ثم لم يوجد إلا أحزاب صغيرة لا يوجد بينها حزب يتمتع بأغلبية برلمانية داخل المجلس النيابي تشكل منه وزارة قوية ويساندها في استمرارها بمباشرة شؤون الحكم (...) فالتكوين الطائفي تلازم مع جميع الوزارات الذي يعمل على تفتيت وحدة الوزارة كهيئة جماعية وعلى تحقيق وزراء كل طائفة صالح هذه الطائفة لا تحقيق صالح الأمة جمعاء. الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الوزارات وإلى ثانوية دورها بالتالي في ميدان السلطة التنفيذية»[1]. غير أننا لا نتفق مع الدكتور محسن خليل من

---

(١) د. محسن خليل: « الطائفية والنظام الدستوري في لبنان»- مرجع سابق- « أسباب ثانوية دور الوزارة في ميدان السلطة التنفيذية»، ص ٤٣٩.

خلال ما ذكره أعلاه من « أن الشعب فقد إيمانه بالأحزاب ما دام أنها مجرد تكتّلات شخصية لا تعبر عن برامج ومبادئ معينة»، باعتبار أن المشكلة في الشعب وليس في الأحزاب لأن الوعي السياسي عند المواطن محكوم بلعبة الطائفية. وكان من الأجدر به استخدام تعبير "المثقفون" بدلاً من "الشعب".

المبحث الأول: تركيبة مجلس الوزراء الطائفية في ضوء النصوص الدستورية

إن واقع التمثيل السياسي الطائفي على مستوى مؤسسة مجلس الوزراء في لبنان، أو ما يُسمى بالطائفية السياسية يعكس واقع البنية التعددية المعقدة للمجتمع اللبناني. فالتركيبة الطائفية لمجلس الوزراء، تعود بجوهرها أو بالأحرى بخلفياتها إلى النصوص الدستورية، التي تعترف بدورها بهذه الكيانات الطائفية، ليس فقط ككيانات اجتماعية، بل ضمن أطر قانونية وسياسية، من خلال دمجها والاعتراف بها كجزء لا يتجزأ من المؤسسات الدستورية، مما يجعل النظام السياسي اللبناني نظاماً طائفياً بامتياز.

ومن هذا المنطلق، لا يُخفى الدور الذي لعبته الطائفية ولا تزال تلعبه في خلق وترسيخ النظام السياسي القائم حالياً في لبنان. كما وأنه لا يسعنا إنكار الدور الذي يلعبه النظام السياسي في الإبقاء على الطائفية، فالأصح اعتبار الترابط جدلياً بين الطائفية والنظام السياسي في لبنان.

وعليه، وقبل تسليط الضوء على النصوص الدستورية، التي ترسّخ واقع الطائفية السياسية على مستوى مؤسسة مجلس الوزراء. فإنه لا بُد من الإشارة إلى مسألة جوهرية، تتمحور حول فكرة «التعايش السلمي بين الطوائف»، التي يتركب منها النسيج الاجتماعي اللبناني، والتي انعكست على تركيبة مجلس الوزراء. فقبل أن تصل الحلول الحاسمة إلى مؤتمر الطائف، كان مؤتمر القمة العربية في الدار البيضاء قد وضع الأُسس الأولى لها في أواخر شهر أيار ١٩٨٩. فلقد جاء البيان الختامي الذي صدر في ٢٦ أيار ١٩٨٩ ليُشير إلى «أن تعدد المعتقدات في لبنان يمثّل مصدر ثراء حضاريٍ من شأنه أن يُساهم في بسط التآنس والتعايش السخي بين أبناء لبنان...». ومن ناحية أخرى، فلقد جاءت التعديلات الدستورية لعام (١٩٩٠)، بالاستناد إلى اتفاق الطائف، لتكرس نصاً صيغة العيش المشترك[١] بين الطوائف، بعد أن كانت مكرسة عُرفاً في ميثاق الـ ٤٣. وعليه فلقد ورد في مقدمة الدستور المعدل

(١) هناك فرق بين مفهوميّ "التعايش السلمي" و"العيش المشترك"، وإن جرت محاولات في الفترة السابقة للتعديلات الدستورية الأخيرة (١٩٩٠) من أجل إرساء فكرة التعايش السلمي، إلا أنها لم تحقق غاياتها. فقد جاءت تعديلات الطائف مؤخراً لتكرّس صيغة "العيش المشترك".

بموجـــب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨، الفقرة «ي»: «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك»، ليُصبح بذلك ميثاق التعايش أساساً للشرعة اللبنانية، وليصبح واضحاً أكثر مـــن أي وقـــت مضى أن وصف تعايش الطوائف اللبنانية هو مبرر وجود الدولة وهدفها في لبنان. مما يستوجب أن تنعكس صيغة التعايش هذه على مستوى تركيبة المؤسسات الدستورية، وخصوصـــاً مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد بالاستناد إلى تعديلات الطائف (١٩٩٠).

وتجـــدر الإشـــارة فـــي هذا المجال، إلى أنه في مرحلة سابقة على صدور التعديلات الدستورية الأخيرة لعام (١٩٩٠)، وفي ظل ميثاق الـــ ٤٣ الذي يُعتبر الدستور العُرفي للبنان الاســـتقلال، فلقـــد ساد عرف يُقرِّر ضرورة أن يكون رئيس الجمهورية من الطائفة المارونية على أن ينتمي رئيس الوزراء إلى الطائفة السنية وتوزع المقاعد الوزراية على أساس طائفي. ومـــثال ذلك: أنه عندما تشكَّل الوزارة من أربعة مقاعد يتقاسم هذه المقاعد: الموارنة والسنة مناصـــفة، وهو ما ظهر في الوزارة التي شُكِّلت عام ١٩٥٨. وعندما تشكل الوزارة من ستة مقـــاعد توزع هذه المقاعد: بين الموارنة والسنة والشيعة والروم الأرثوذكس والروم الكاثوليك والدروز. وعندما تتسع الوزارة لعدد أكبر من المقاعد يدخلها وزير من الطائفة الأرمنية. كما أنه في المجال ذاته، وعلى صعيد نصوص الدستور قبل تعديله بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠). فلقـــد كانـــت المـــادة ٩٥ من الدستور قبل إلغائها عام ١٩٩٠، ووضع مادة جديدة مكانهـــا، تنص على أنه «بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة فـــي الوظـــائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الأضرار بمصلحة الدولة». بمعنى إقرار الطائفية في تشكيل الوزارة والوظائف العامة على اختلاف درجاتها ورتبها. أما المـــادة ٩٥ الجديـــدة فإنها أقرت تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة وذلك في المرحلة الانتقالية. أما بالنسبة للوظائف العامة على اختلاف أنواعها في هذه الفترة، فإن المادة الجديـــدة قد أقرت التمثيل الطائفي في وظائف الفئة الأولى أو ما يعادلها دون الفئات الأخرى للوظـــائف. وتكون وظائف الدرجة الأولى مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. وهو ما يتضح مـــن نص المادة ٩٥ الجديدة حيث قررت «في المرحلة الانتقالية: أ- تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب- تلغـــي قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة

فـــي الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقـــاً لمقتضـــيات الوفـــاق الوطني باستثناء الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها

وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة».

المبحث الثاني: تركيبة مجلس الوزراء الطائفية في ضوء البنية التعددية الطائفية للتركيبة الاجتماعية اللبنانية.

إن الخاصـيّة البنـيوية الطوائفية لتركيبة مجلس الوزراء، قد جاءت كما ذكرنا سابقاً، لتجسد واقع المجتمع التعددي اللبناني، وبنيته الاجتماعية المعقدة. ولن نغوص هنا في تفاصيل تحديـد «الجـذور التاريخية للمسألة الطائفية اللبنانية»، والتي تعود إلى قيام الإمارة الشهابية الإقطاعـية فـي العـام ١٦٩٧م. لا بـد في هذا الخصوص من الإشارة، إلى أن المرتكزات الأساسية التي رافقت نشوء وترسيخ الطائفية على صعيد البنية الاجتماعية اللبنانية، تُشير إلى أن الطائفـية مـن حيث نشأتها، هي ظاهرة سياسية في الدرجة الأولى. إذ أنها جاءت كمسألة أساسـية، أو بالأحرى كجزء أساسي من مشاريع القوى الاستعمارية لتجزئة الشرق العربي، عـبر تفتيت الدولة العثمانية، من خلال الإبقاء على الطائفية والمناطقية والعشائرية والعائلية والقبلـية مرسـخة على صعيد واقع المجتمعات العربية. وهذه الرؤية السياسية لنشأة الطائفية كظاهـرة، جـاء لـيؤكدها الدكتور مسعود ضاهر في كتابه[1] الذي يحمل عنوان: «الجذور التاريخية للمسألة الطائفية اللبنانية، ١٦٩٧-١٨٦١». ففي مجال تحديده منهج معالجته المسألة الطائفـية، وفي رسمه الخطوط العريضة التي سترتسمها دراسته، فلقد جاء ليقول: «والمسألة الطائفية اللبنانية سمة أساسية من سمات تجزئة المشرق العربي على قاعدة تفكيك بُنى السلطة العثمانـية واقتسـام ولاياتها. وقد حللناها على هذا الأساس، وبيّنا ذلك التفكيك على مستويات مخـتلفة. وشـدّدنا خاصـةً على تلك التي لها علاقة مباشرة بالتفجير الطائفي على الساحة اللبنانـية. ونعتـبر هـذا التشديد شرطاً علمياً ينبع من السير بالعملية التاريخية من العام إلى الخاص ثم العودة إلى العام للاستنتاج. فالعام هنا هو الضغط الاستعماري لتفكيك بُنى السلطنة العثمانية (..) أما الخاص أو المحلي فيجد رموزه التاريخية في تنظيم الكنيسة المارونية..»[2].

ترتبط المسألة الطائفية عند مؤرخنا بسيرورة تفكيك الدولة العثمانية، بفعل تدخل القوى الاسـتعمارية الأوروبية وتجزئتها بلاد المشرق العربي. هذا ما يؤكده الدكتور مسعود ضاهر تكراراً، في نص آخر يقول فيه: «تُعتبر الطائفية إحدى الركائز الأساسية التي رافقت مشاريع

---

(١) مسعود ضاهر: «الجذور التاريخية للمسألة الطائفية اللبنانية، ١٦٩٧-١٨٦١»، معهد الإنماء العربي، بيروت، ١٩٨١.

(٢) «الجذور التاريخية...»، المصدر السابق، ص ٨.

التجزئة الاستعمارية للمشرق العربي منذ مطلع القرن التاسع عشر حتى الآن»[1].

مــن هنا، وبناءً على ما تقدم، يمكن القول بأن الاعتبارات السياسية التي ارتكزت عليها الطائفية في نشأتها كظاهرة سياسية على صعيد واقع المجتمع اللبناني بصورة خاصة قد أدت إلــى تقوية النفوذ الطائفي والعشائري والعائلي، مما ساهم في مراحل متقدمة من تاريخ لبنان السياســي، في تأثير هذا النفوذ الطائفي وانعكاساته على سمة النظام السياسي اللبناني بمجمله. فعلــى ســبيل المثال، لقد تميّزت السنوات الأولى من السبعينات بتزايد انغلاق النظام وبروز الاعتــبار العائلي الذي أخذ يزداد مع تأليف حكومات طغى فيها التمثيل العائلي إلى حدٍّ ملفت، وإلــى درجــة وصول بعض أبناء الزعماء التقليديين والرؤساء إلى مناصب وزارية في حياة آبــائهم. ولم يكن ذلك واقع الحال قبل ذلك التاريخ خصوصاً مع الرئيسين فؤاد شهاب وشارل الحلــو اللذين كانا بدون ذررية، بالرغم من أن أولاد بعض الرؤساء أدّوا قبل ذلك أدواراً غير رســمية. فالوراثة السياسية في لبنان ليست شراً كلها. فهنالك ورثاء سياسيون نجحوا وأنجزوا انطلاقــاً مــن الإرث الــذي حملوه. وآخرون أخفقوا ولم يطوروا ذلك الإرث. ولبنان، البلد الشرقي في عاداته وتقاليده، لا يزال ينظر إلى العائلات نظرة قبول. لكن الخطر يكمن في أن تصــبح الوراثــة تقليداً طبيعياً لدى كل من يصل إلى أحد المراكز السياسية والنيابية. لأن من شأن ذلك أن يسهم في انغلاق النظام. فإذا كان كل من يصل إلى المقعد النيابي لا يترك المقعد إلا لوريثه، فهذا يعني أنه بات للنظام مالكون فعليون يتمتعون بحقوق مكتسبة، ويعني أيضاً أن الذيــن يصــلون إلــى النيابة، ثم إلى مقاعد الحكم الأخرى، ليسوا بالضرورة الذين يجب أن يصــلوا. وهــذا يذكــرنا بقول المرحوم رشدي المعلوف «إن الذين يعرفون الوصول ليسوا بالضــرورة هم الذين يجب أن يصلوا». ثم إن تزايد التمثيل العائلي والوراثة السياسية يقوي الطــابع العشائري لنظام الحكم اللبناني ولا يسهل عملية الوصول إلى دولة القانون، وبالتالي تــزداد الهــوة اتســاعاً بين الواقع والنصوص. فضلاً عن أن ذلك لا يساعد على حسن عمل المؤسسات وعمل الديمقراطية، ويعطل المحاسبة الصحيحة من أي نوع كانت، ويترك المجال مفتوحاً لشتّى أنواع الاستغلال.

ثم أن الطائفية من زاوية أخرى، من حيث مفهومها التاريخي هي ظاهرة دينية، كما أنها ظاهرة اجتماعية. وهذا ما سنحاول تفصيله في هاتين النقطتين.

---

(١) مسعود ضاهر، عن السلطة الطائفية في الحرب الأهلية اللبنانية، مجلة الطريق، العدد الرابع، كانون الأول ١٩٨٣، ص ٩٣.

أ- الطائفية ظاهرة دينّية

هـذا يعني أن للدين ولرجال الدين وللعبادة تأثيراً على الطائفية. كيف لا والطائفية في أساسـها هي الانتماء إلى أديان مختلفة وإلى طوائف مختلفة. وعندما نقول إن الطائفية ظاهرة دينـية لا يعني ذلك أنها من صلب الجوهر الديني بل يعني أن الممارسة الدينية التي هي في الأسـاس ظاهرة اجتماعية تدخل تمايزاً بين المنتمين إلى أديان أو طوائف مختلفة. ولكن لا بد من التنويه بأن الدين بحد ذاته هو ظاهرة اجتماعية ولا مجال هنا للتفصيل أكثر من ذلك. أما لماذا أفردنا نقطة خاصة للطائفية كظاهرة دينية ولم ندمجها بالظاهرة الاجتماعية فهذا عائد إلى أسـباب طرائقية من جهة، وإلى محاولة التخصيص من جهة أخرى، لأن كل الظاهرات التي تـتوحد في المجتمع هي- حسب رأينا- اجتماعية. إن مقصدنا إذن، من إفراد هذه الفقرة عن الطائفـية الدينية، يأتي لكون الطائفية قد نشأت وترعرعت في كنف الدين ورجاله خاصة في القـرن الماضي والقرون التي سبقته ولا يزال تأثير رجال الدين عنصراً قوياً في الإبقاء على الطائفية إلى يومنا هذا. فالتنظيم الاجتماعي والسياسي كان يقوم به رجال الدين حتى أنهم كانوا يقـودون الحـروب ويقومون بالإغارة على الطوائف الأخرى حتى أن بعض الطوائف يعود الفضـل في المحافظة على وجودها إلى تنظيماتها العسكرية تحت قيادة رجال الدين وهذا ما يفسـر أيضـاً أثر الاجتماع على الدين، ذلك أن بعض الطوائف لا تختلف كثيراً من الوجهة الدينـية عن طوائف أخرى. ثم أن الدين عندما يتكلم عن الأديان الأخرى يحدد له موقفاً منها وهذا الموقف يمكن لرجال الدين أو لغيرهم من الخاضعين للولاء الديني استغلاله في التعامل مع أبناء الطوائف الأخرى. ينتج إذاً عن كل هذا، ورغم ما يدعي البعض أن لا علاقة للطائفية بالأديـان، أن الطائفـية ظاهـرة دينية ذلك أنها نتيجة مباشرة لوجود أديان مختلفة من جهة ولنشـوئها فـي مجتمعات لا تزال تبني تنظيمها الاجتماعي على الدين. فالطائفية يقل تأثيرها كثيراً في المجتمعات العلمانية ولا نقول إنها تضمحل لأن ذلك يعود لأسباب اجتماعية. إلا أن الشـيء المؤكد هو كون التمايز الطائفي يختلف عن التمايز الديني. وقد يكون الثاني في أصل الأول لكـنه لا يبقى دائماً لاصقاً به. ومهما يكن من أمر فإننا نستطيع القول أن الطائفية هي ظاهرة دينية.

ب- الطائفية ظاهرة اجتماعية

ولـــنقل فوراً ماذا نقصد بذلك لأن كل الظاهرات هي في الأساس اجتماعية: نعني بذلك أن الطائفية تجد مجالاً لنشوئها ونموها وتغيّرها وحتى لزوالها في نظم اجتماعية معينة. مما لا شك فيه أن هناك علاقة وثيقة، ولا أقول سببية، بين الطائفة وشكل التنظيم الاجتماعي. فعندما نقــول إذاً، إن الطائفية هي ظاهرة اجتماعية إنما نعني أنها ولدت في مرحلة اجتماعية معينة، أي مرحلة من العلاقات الاجتماعية كانت مؤاتية لهذه الولادة. وهذا لا يعني على الإطلاق أن زوال المــرحلة ســوف يُــزيل الطائفية ذلك لأنها اكتسبت نوعاً من البنية جعلتها قادرة على التكـيّف مــع أشــكال اجتماعــية مخــتلفة وبالتالي حافظت على بقائها. ولكن ما هي النظم الاجتماعــية التــي مرّ بها المجتمع اللبناني؟ إن هذه النظم الاجتماعية، يمكن إيجازها بأربعة وهــي: العشــائرية والعائلية والإقطاعية والرأسمالية. إلاّ أننا سوف نتوقف عند اثنين من هذه الــنظم وهي: العشائرية والعائلية، نظراً إلى أنه لن يفسح لنا المجال بالطبع إلى تحليل تاريخ المجــتمع اللبناني عبر كل هذه النظم الأمر الذي يتطلب أبحاثاً طويلة ومعرفة عميقة بالتاريخ اللبناني. لكننا سوف نتكلم هنا عن الناحية المبدئية حتى يصبح باستطاعتنا معرفة تأثير كل من بقايــا هــذه الــنظم الاجتماعية على الطائفية. إلا أنه مما لا شك فيه، أن التأثير المهيمن في المرحلتيــن الأوليتيــن، العشائرية والعائلية هو للظاهرات الاجتماعية التي لها علاقة مباشرة بالعشــيرة أو بالعائلــة. فالطائفــية، إذا وجــدت في هاتين المرحلتين، يكون تأثيرها ضعيفاً. والأصح في هاتين المرحلتين أن نتكلم عن الظاهرة الدينية في الطائفية. إلا أن الذي يدفعنا إلى الاعتقاد أن الطائفية لم تكن موجودة كظاهرة اجتماعية في المجتمع اللبناني ما قبل الإقطاع هو طبــيعة هذه النظم وطبيعة توازنها وطبيعة العلاقات السائدة فيها. ذلك أن التضامن العشائري والعائلي أقوى بكثير من التضامن الطائفي. لكن هاتين المرحلتين مهمتان جداً بالنسبة للطائفية لأن ســلطة رجال الدين تدخل فيهما وتقوى لتعود فتمتد إلى المراحل الأخرى: إن هذه الحقيقة قــد برهنــت في المجتمعات القديمة، وقد دلت دراسات علماء "الأنتروبولوجيا" على أن رجل الديــن فــي القبــيلة هــو المسيطر وهو الذي يحمي معتقدات القبيلة وبالتالي يحمي عاداتها وتقاليدها. وقد لا يختلف الأمر كثيراً في المجتمعات العائلية لأن الأب أو البكر هو في الوقت نفســه رجل الدين. أما في الأديان السماوية حيث أعطيت نوعاً ما استقلالية لرجل الدين عن التركيــبة الاجتماعية إلا أنه بقي جزءاً منها، وقد حاولت هذه النظم الاجتماعية استيعاب الدين الجديــد فأصــبح كبار رجال الدين من العائلات المسيطرة أو القبائل القوية. لذلك تأقلم الدين وتكــيّف حســب طبيعة المجتمعات رغم بقائه متقدماً عنها في المبادئ والأهداف، الأمر الذي

جعــل الديــن عاملاً كبيراً لتطوير تلك المجتمعات والانتقال بها من مراحل بدائية متخلفة إلى مــراحل جديــدة متطورة. فالطائفية، هذا الشعور بالانتماء النفسي والأخلاقي والمعيشي إلى طائفــة معيــنة، ولــدت، بشــكلها البدائــي، في مراحل الانتقال من المجتمعات المتخلفة إلى المجتمعات الأكثر تطوراً تحت تأثير الدين ورجاله.

الفقرة الثانية: أثر الطائفية السياسية على اعتبار مجلس الوزراء مؤسسة دستورية لها صلاحيات هامة

إن التمثيل السياسي الطائفي، أو ما يسمى بالطائفية السياسية على مستوى مؤسسة مجلس الوزراء قد جاء ليعبِّر بوضوح عبر صيغة نظامنا السياسي، عن مفهوم المشاركة الطائفية في الحكم. فالمشاركة الطائفية في لبنان، تعني أخذ الطوائف الدينية الأساسية دورها في قيادة الدولة وإدارة شؤونها، حيث أصبحت كلمة مشاركة تعني توزيع المسؤوليات الهامة بين الطوائف وأخذ وجهات نظرها بالاعتبار في كافة الأمور الهامة، المتعلقة بالشعب والدولة. وتطبيقاً لها، وزعت الرئاسات الثلاث والمقاعد النيابية والحقائب الوزارية والمراكز الإدارية والدبلوماسية والقضائية والعسكرية على الطوائف. حيث أصبحت المشاركة تشكل ضمانة للطوائف الدينية، وتحافظ على التوازن الطائفي الذي يرتكز عليه نظامنا.

ومع الوصول إلى الطائف، نرى هذه المشاركة الطائفية قد عُزز دورها بحيث أصبحت ثلاثــية بيــن الطوائــف الــثلاث الكبرى على صعيد الرئاسات الثلاث، ومشاركة في مجلس الــوزراء. حيــث يــرى البعض أن صيغة الطائف قضت بمشاركة منفتحة حاولت استيعاب الحــرمان السياســي، وإنهــاء التســلط الفئوي وإعادة جو من التعاون على قاعدة المساواة والمشاركة في اتخاذ القرار. وانطلاقاً من قاعدة أن المشاركة تهدف إلى إشراك الجماعات وفقاً لأحد مرتكزات الفدرالية، نرى أنها من حيث الممارسة، واستناداً لميثاق الطائف، تمثلت بجميع الطوائف في مجلس الوزراء بأحجام متوازنة عادلة تسمح للجميع بالمشاركة في صنع القرار السياســي، إنمــا أعطت للمذاهب الكبرى الثلاث «ماروني- شيعي- سُني» مواقع رائدة على قاعدة تقدم بين متساويين أساسية عبر الحكم.

«هــذه المواقــع الرائدة الثلاث والتي تسمح بالقول أن المشاركة أصبحت ثلاثية، حيث أعطيــت رئاســة الجمهورية للموازنة ومهمتها ضبط قواعد الصيغة والإشراف عليها قراراً وتنفــيذاً وحفظــاً للكــيان، ورئاسة الحكومة للسنة ومهمتها المعاونة في ضبط قواعد الصيغة

والإشراف على تنفيذها، ورئاسة المجلس أعطيت للشيعة ومهمتها مراقبة الصيغة قراراً وتنفيذاً كما يقول أحد المشاركين في الطائف»[١].

بناءً عليه، وفي ظل وثيقة الطائف التي عززت مفهوم المشاركة الطائفية في السلطة على صعيد مؤسسة مجلس الوزراء، بما يضمن التوازن في التمثيل السياسي بين الطوائف الثلاث الكبرى، إن على صعيد تركيبة مجلس الوزراء، وإن على صعيد اتخاذ القرار السياسي المتعلق بإدارة شؤون الحكم في البلاد. فإن ذلك دفع بالعديد من المفكرين ومن بينهم الدكتور «أرنست ليبهارت»، من خلال كتابه: «الديمقراطية في المجتمع المتعدد- دراسة مقارنة» إلى القول بأن أولى الركائز الأساسية التي تقوم عليها الديمقراطية التوافقية والمتمثلة بالحكم الائتلافي الواسع قد تحققت في لبنان. حيث يرى أنه «منذ استقلال لبنان، وبالعودة إلى تاريخ الحكومات، وانطلاقاً من ميثاق التعايش الوطني لعام ١٩٤٣، فإن الحكومات كانت نوعاً من الائتلاف الواسع، وكانت تتألف من زعماء الطوائف أو الفئات الدينية أو العائلات الروحية. وهذا الائتلاف كان يظهر في الحكومات في الفترات الذهبية من تاريخ لبنان السياسي حيث تظهر قوة الطوائف العددية بتمثيلها نسبياً في كل حكومة فيظهر نوعاً من الائتلاف الواسع، مما جعل البعض يقول أن مجلس الوزراء يشكل برلماناً حقيقياً على مستوى محدود»[٢].

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن توافق النخب السياسية، على إعمال «الديمقراطية التوافقية» والتي تعبّر عن صيغة التمثيل السياسي الطائفي المتوازن على صعيد صنع القرار السياسي داخل مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد بالاستناد إلى تعديلات الطائف، سوف يؤدي حكماً إلى تفعيل أداء مجلس الوزراء على صعيد الممارسة السياسية، كما أنه يُعتبر خطوة وركيزة أساسية ومرحلية في مجال الإصلاح السياسي المأمول، والذي يؤدي إلى إلغاء الطائفية وبالتالي تحقيق الوحدة والانصهار الوطني في ظل مفهوم دولة القانون والمؤسسات التي يهدف إليها نظامنا السياسي القائم. إلا أن الممارسة السياسية على امتداد تاريخ لبنان السياسي، وفي ظل الذهنية الطائفية ذات النمط المتخلف للنخب السياسية اللبنانية، التي تفتقد إلى الحس والانتماء الوطنيين، كما أنها ترفض كأجسام وسيطة الانصهار والذوبان في كيان الدولة. قد جعلها تعطل إعمال الديموقراطية التوافقية وبالتالي تتجاوز التوازنات السياسية الطائفية التوافقية ودورها الرئيسي في صياغة

---

(١) د. ألبير منصور: «الانقلاب على الطائف»- مرجع سابق- ص: ٢٢٣.

(٢) أرنسيت ليبهارت: "الديمقراطية في المجتمع المتعدّد دراسة مقارنة" - ترجمة أفلين أبو متري مسرّة- بيروت- ١٩٨٤.

وصنع القرار السياسي داخل مؤسسة مجلس الوزراء، مما أدى على صعيد الممارسة السياسية إلى ظهور ديكتاتورية مستترة تعمل على ممارسة السلطة من خارج مؤسسة مجلس الوزراء، مما ساهم في إضعاف دوره، وبالتالي تجذير النظام الطائفي الذي يستدل منه عدم إمكانية تحقيق الوحدة والانصهار الوطني الذي يعزّز دور المؤسسات في ظل مفهوم دولة القانون والمؤسسات، بحيث حلّت مكانها دولة الأشخاص والمحاسيب كسمة جوهرية من سمات نظامنا السياسي الراهن. ومما يدعم رأينا هذا، هو ما جاء به الأستاذ ميشال شيحا في إطار وصفه لطبيعة النظام السياسي اللبناني الراهن، وذلك بقوله: «...إن النظام اللبناني الراهن هو نظام ديكتاتورية مقنعة. ما الفائدة من أن نجعل منه نظام ديكتاتورية مكشوفة؟ أن ينكشف وأن يتعرّى أكثر، ربما. إن أسوأ حل يمكن أن نتصوره لهذا البلد هو أن نقضي، بشكل إرادي، على التوازن الذي يقوم عليه (...) نحن، مرة أخرى، نظام ديكتاتورية مستترة. والديكتاتورية هذه هي إلى حد ما طغموية، لأن السلطة تستند قبل كل شيء إلى الإقطاعيين. كل هذا لا يمكن تصحيحه إلا بفهم آخر لممارسة السلطة. إن جمهورية تبقى صالحة أو تتحول إلى استبداد بحسب سلوك رؤسائها الفعليين»[(١)].

المبحث الأول: الطائفية مصدر إثراء، مصدر علّة

قبل أن تصل الحلول الحاسمة إلى مؤتمر الطائف، كان مؤتمر القمة العربية في الدار البيضاء قد وضع الأسس الأولى لها في أواخر شهر أيار ١٩٨٩.

ما يهمنا في سياق هذا البحث، أن البيان الختامي الذي صدر في ٢٦ أيار ١٩٨٩ أشار إلى «أن تعدد المعتقدات في لبنان يمثل مصدر ثراء حضاري من شأنه أن يساهم في بسط التآنس والتعايش السخي بين أبناء لبنان...».

كانت تلك إشارة قوية ليس لوجوب إعادة تدعيم صيغة العيش المشترك[(٢)] التي لا غنى عنها للبنان فحسب، بل للشهادة أيضاً بأن تعدد المعتقدات ليس مصدر العلة، بل هو مصدر ثراء للبنان. ثم إن النظام الطائفي، وإن كان سمة بارزة في لبنان، إلا أنه ليس جديداً فيه ولا

---

(١) ميشال شيحا: في السياسة الداخلية- النص الفرنسي- ص ٢٣٢، ٢٣٥- نقلاً عن مهدي عامل: في الدولة الطائفية- دار الفارابي- بيروت- لبنان- الطبعة الثانية- ١٩٨٩-ص٦٧.

(٢) تجدر الإشارة، إلى أن صيغة العيش المشترك تجد مرتكزاتها وأسسها بالاستناد إلى الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣، ثم جرى تدعيمها عبر إدراجها في جوهر وثيقة الوفاق الوطني (١٩٨٩).

مرفوضاً من قبل أبنائه، أي أبناء الطوائف المختلفة. فالتكوين المتعدد الطوائف في لبنان عميق فـــي التاريخ، والصيغة الحديثة للتوافق على العيش المشترك سبقت قيام الدولة بحقب حتى لا نقــول بقرون. وإلا كيف يمكن تفسير اختلاط المناطق واختلاط القرى في لبنان بهذا الشكل؟ كيف تكونت تلك القرية في البقاع أو في منطقة عكار أو في الشوف أو في جبل عامل، وفيها تلـــك التقالـــيد الراســـخة من معرفة الآخر واحترامه، في أمكنة العبادة المسيحية والإسلامية المشادة جنباً إلى جنب؟ فالتكوين البشري في لبنان هو بحد ذاته حصيلة اجتماعية فذة، متقدمة إذا ما قيست حتى بالمجتمعات الغربية الحديثة التي تُعاني من عمليات الاندماج. ولهذا السبب كـــان لبـــنان البلد الذي قُدّم، قبل الحرب، كنموذج للحلول التوافقية في بلدان مختلطة الأديان والأعراق.

مـــن جهـــة أخـــرى، وعلى مستوى الواقع السياسي العام فإن التمثيل الطائفي هو أبرز ســـمات الحياة السياسية في لبنان، وأكثر ما يميزه عن غيره من تجارب الأنظمة الديمقراطية في العالم والرأي فيها له وجهان:

الوجـــه الأول، إن الطائفية- السياسية خصوصاً- هي مبدئياً نقيض الديمقراطية، بمعنى أنهـــا تعطل المساواة وتكافؤ الفرص في ما يعود إلى تولي المسؤوليات العامة وتبوء المراكز الإدارية والحكومية، لأن الانتماء الطائفي للمواطن اللبناني هو الذي يحدد له مسبقاً مجال عمله وحـــدوده. ولـــذا، فـــإن المـــادة ١٢ من الدستور التي تقول إن: «لكل لبناني الحق في تولّي الوظـــائف العامـــة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة...» هي مادة تعطلت طويلاً بالمادة ٩٥ القديمة. ولكن حتى نظرية التمثيل العادل الذي نصت عليه المادتان، القديمـــة والحديـــثة، إذا كانـــت تهدف إلى إنصاف الطوائف كمجموعات، إلا أنها لا تنصف الأفـــراد، كمواطنين، من حيث حقهم المبدئي والطبيعي بالوصول إلى المراكز العامة. فالسلّم الذي بإمكان المواطن أن يرتقيه في هذا المجال لا يمكن أن يوصله إلى أعلى الدرجات، مهما كانت كفاءاته، لأن ذلك دونه الشرط الطائفي. ولذا فدرجات السلّم متفاوتة: هناك مَن بإمكانهم أن يعدّوا أنفسهم للرئاسات (مع التمييز في الدرجات بين هذه الطوائف أيضاً) وهناك عليهم أن يكتفوا بالوزارات. أما الوظائف الإدارية والقضائية والعسكرية فتخضع بالإضافة إلى المقياس الطائفي نفسه، إلى واقع العرض والطلب، في ما يعود ليس إلى المراكز الشاغرة بالمطلق، بل إلى الشاغرة بالنسبة إلى طائفية المرشح. ولذا، فالبابان السياسي والإداري ليسا مفتوحين على مصـــراعيهما ضـــمن أصول العمل الديمقراطي، أو حتى ذاك الذي يوفره العمل الحزبي في

الديمقراطـيات الغربـية والذي له قيوده ضمن طريقة عمل الحزب في الحياة العامة. فتوزيع المراكـز السياسية على الطوائف، وحصر عدد منها في طوائف معينة، كان له مع الممارسة، أو بالتحديد مع سوء الممارسة، أثر سلبي على سير النظام، فكان من العوامل الداخلية لانفجار الوضع عام ١٩٧٥ كما سبق.

وهكذا، كان من الصعب أن ينشأ في لبنان فكر سياسي لبناني مجرد مستقل عن العوامل التـي تؤلف الحياة السياسية اللبنانية، على الرغم من المناخ الفكري الراقي الذي تمثله بيروت وجامعاتهـا، ودور النشر فيها، وحركتها الفكرية والثقافية المعروفة، وانفتاحها على الخارج، شـرقاً وغـرباً لأن الإصلاح السياسي وفقاً للمقاييس العلمية المتعارف عليها، كان ولا يزال مـتعذر الحدوث في لبنان. وفي هذا المجال، وإذا كان لبنان يعتبر عن حق من البلدان القابلة لتحقـيق الـتقدم والنمو، إلا أن الحياة السياسية فيه أظهرت حتى الآن أنها ليست مرشحة لأن تواكب التقدم المجتمعي بشكل طبيعي.

على أن هناك وجهاً آخر للطائفية في لبنان يمكن أن يُستدل عليه، ليس من خلال السلبيات المعروفة، بل من خلال الواقع التعددي الخاص، وإسهامه- بالتالي في حماية الديمقراطية. ففي هذا المعنى، لا بد من الاعتراف بأن اختلاط الأقليات في لبنان، وهي أقليات طائفية وليست عرقية، لجم كل نزعة للجنوح خارج الخط التوافقي. وبما أن التوافق قائم في الأساس على حرية المعتقد المطلقة، فإن العيش المشترك لا يمكنه إلا أن يكون حراً، وإلا تعطل التوافق أصلاً. فما من طائفة يمكنها أن تطغى على غيرها، وما من واحدة منها يمكنها أن تدعي بأنها أكثرية بالنسبة إلى المجموع. فالكل أقليات. وانطلاقاً من هذا الواقع الخاص بالتجربة اللبنانية، أي واقع الأقليات التي لا يمكن لإحداها أن تحتكر الأكثرية، فإنه يصعب مقارنة الأقليات اللبنانية بغيرها في البلدان الأخرى وبتجاربها بالتالي. وهكذا، لا يمكن لقاعدة العدد أن تعمل في لبنان على نحو ما هو واقع الحال في الديمقراطيات التقليدية. وإذا كانت الديمقراطية تعني الأكثرية العددية، فإن ذلك يطبق عندما تكون هذه الأكثرية سياسية وليست دينية. لأنه، في هذه الحال، يصبح بالإمكان تطبيق القاعدة الأساسية في الديمقراطية التي هي التناوب. إذ ذاك يمكن للمواطن أن يغير اختياره السياسي بالانتخاب، وينتقل من حزب إلى حزب بين الأكثرية والأقلية إذا أراد. ولكن ذلك لا يمكنه أن يحصل في الديمقراطيات ذات التركيب الطائفي، لأنه عندما يكثر عدد إحدى الطوائف أو يطغى، فإن اللحاق بهذه الأكثرية يفترض تغيير الطائفة، إذا لم يكن المرء أحد أفرادها في الأساس.

فالديمقراطـــية فـــي لبنان تقاس، ليس بوجود أكثرية دينية أو طائفية، بل بتأمين توازن يسمح بضمان حرية كل أقلية من الأقليات الطائفية، وحقوقها وخصائصها. لأن أي شكل آخر من أشكال حكم لبنان، وأي محاولة للسيطرة على السلطة أو الهيمنة عليها باسم أكثرية طائفية معينة، يُفقدان لبنان حتماً مبرر وجوده.

إن إدراك الجمـــيع لأهمـــية هـــذا التوازن حال حتى الآن دون قيام مغامرات من نوع الانقلابات العسكرية، ودون حدوث تغييرات في الاختيارات الأساسية للنظام الحر وقد ثبت أنه مـــا دام لبـــنان قائماً على نظام تعدد الطوائف، فهناك محظوران لا يمكنهما أن يقعا: الانقلاب والحكم الديكتاتوري.

فتغيـــير الحكـــم بـــالقوة، حتى ينجح في لبنان، لا بُد له أن يحظى بموافقة جميع الأسر الروحـــية التي يتألف منها لبنان، وإلا فشل. فإذا حصلت الموافقة على التغيير، لا يعود هناك مـــن ضرورة للعنف، فيحصل التغيير بالهدوء حسب الأصول، تماماً كما جرت الأمور دائماً. ومـــا ينطبق على العنف ينطبق على الحاكم الفردي المتسلط، لأن الحاكم هذا، إذا وصل إلى الســـلطة، فهو سيكون حتماً ممثلاً لإحدى الطوائف، فهل يمكنه أن يحكم بمعزل عن الآخرين، وبعيداً عنهم؟

إن ذلـــك هو الجواب عن السؤال الذي طرحه العديد من المراقبين الأجانب في سنوات الحرب في لبنان، وهو أنه كيف حصل كل ما حصل في لبنان، كيف جرت كل أعمال الدمار والقـــتل، وتلاشـــت ســـلطة الدولة إلى حد التهديد بزوال الكيان، ومع ذلك لم تجر أي محاولة انقلابـــية جادة، ولم تحصل أي حركة إنفصالية، ولم يجرؤ أحد على قطع خيط الشرعية، على الرغم مما بلغه من ضعف؟ والجواب أن عواقب ذلك كان من شأنها أن تكون وخيمة على كل من يحاول القيام بذلك. فمبرر وجود كل طائفة من الطوائف اللبنانية ليس في كيانها الذاتي، بل فـــي وجودهـــا مـــع غيرها. لأن العديد من الطوائف اللبنانية، إسلامية كانت أم مسيحية، لها امتدادات خارج الحدود اللبنانية. إذ باستثناء الموارنة الذين يتركز وجودهم الأساسي في لبنان والـــدروز الذيـــن كان لهم إسهام تاريخي أساسي فيه، فإن السنّة والشيعة والروم الأرثوذكس والروم الكاثوليك وغيرهم من أبناء سائر الأقليات، موجودون في بلدان أخرى، إن في الشرق الأوســـط أو في غيره من المناطق. ولذا، إذا اختل التوازن في لبنان، أو إذا نجح بعضهم في الاســـتقواء بالخارج على بعض الداخل، فإن سبباً من أسباب وجود لبنان ينتفي. وقد كان في ممارسات الحرب وطروحاتها المختلفة ما يُشير بوضوح إلى هذه الحقيقة.

المبحث الثاني: الطائفية في واقع المجتمع المتعدّد

إن البنـــية المجتمعـــية التعددية في لبنان، حيث النسيج الاجتماعي الطوائفي المتجانس والمتداخل في آن معاً في إطار علاقات اجتماعية متكاملة تجعل من المواطن اللبناني في ظل تلـــك العلاقـــات «السوسيوطائفية»، وفي إطار طرق عيشه وعلاقته المواطنية بدولته، وريث تـــراث اجتماعي بشري قبل أن يكون مواطناً في دولة. وهذا ما أكّده الدكتور «داود الصايغ» فـــي كتابه «النظام اللبناني في ثوابته وتحوّلاته»، إذ يقول في إطار تحديده لمواصفات النظام المـــتعدّد الطوائف وطريقة عمله: «إن الحقيقة التي يدركها اللبنانيون في أعماقهم وفي طرق عيشـــهم هـــي أن اللبناني وريث تراث اجتماعي- بشري قبل أن يكون مواطناً في دولة. وإذا كـــان لبـــنان قد تمكن من الصمود والاستمرار، عبر تاريخه وليس فقط في سنوات الحرب الأخـــيرة، فلأن بناء المجتمع في لبنان سبق قيام الدولة كما تقدّم، ولأن التجربة الاجتماعية- البشرية، المميزة على مختلف الصعد، سبقت التجربة السياسية التي لم تتمكّن من إخفاء الحقيقة الاجتماعـــية- البشرية، ولا من تدميرها. فقبل قيام نظام المتصرفية، كان التكوين الطائفي في لبنان قد تمّ»[1].

ومن ناحية أخرى، وفي إطار تحديد انعكاسات البنية المجتمعية الطائفية والتوافقيّة على نشـــأة الدولـــة كبنية حقوقية حديثة يصف الدكتور عصام سليمان هذا الواقع بقوله: « البنية المجتمعـــية هـــي العنصـــر الأكثر أهمية في بناء الدولة. فالدولة كبنية حقوقية حديثة، نشأت وتطـــوّرت في سياق التطوّر التاريخي للبنى المجتمعيّة، والدول الأكثر استقراراً هي تلك التي نشـــأت بفعل هذا التطور الطبيعي، أما تلك التي نشأت تحت تأثير ظروف مختلفة، فلا تزال تعاني اضطراباً في أوضاعها الداخلية. فاستقرار المجتمع والدولة غالباً ما يرتبط بواقع البنية المجتمعـــية، كما أن هذه تلعب دوراً حاسماً في تكوين المؤسسات السياسيّة، وفي تحديد طبيعة الذهنـــية ونمـــط الممارســـة السياسية. وإذا كانت البنية المجتمعية هي في أساس تكوين البنية الحقوقية- السياسية فإن للمؤسسات السياسية المنبثقة من واقع البنية المجتمعية دوراً في تحديد مسار تطور هذه البنية»[2].

ويضيف الدكتور عصام سليمان، في إطار توصيفه لبنية لبنان المجتمعية، التي تقوم في

---

(١) داود الصايغ: "النظام اللبناني في ثوابته وتحوّلاته"- مرجع سابق- ص ١٥٤.

(٢) د. عصام سليمان: «الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة»- مرجع سابق- ص ١٨٥.

حقيقــتها علـــى مجموعـــة من بنى تقليدية وبنى حديثة متداخلة، وذلك بقوله: «إن بنية لبنان المجتمعـــية تتكون من مجموعة من بنى تقليدية وبُنى حديثة متداخلة، ترتبط داخلياً كما تترابط في ما بينها بنسيج من العلاقات التقليدية الفطرية الآلية الموروثة، والعلاقات الإرادية العقلانية المتبصـــرة. غـــير أن النمط الأول من العلاقات لا يزال يغلب على النمط الثاني، في المرحلة الراهـــنة مـــن تطور لبنان الاجتماعي والسياسي. فالطوائف تشكل وحدات بنيوية، لها بنياتها الداخلـــية التـــي تختلف دقة تنظيمها من طائفة إلى أخرى، تبعاً للعقيدة الدينية التي تنتمي إليها الطائفة والظروف التاريخية التي مرت بها. فهذه الطوائف لم تتكون تحت تأثير عوامل دينية فقط، إنما بفعل عوامل سياسية أيضاً، فتحولت في سياق تطورها التاريخي كيانات اجتماعية- سياسية معترفاً بها رسمياً، وتطورت بنياتها الداخلية تبعاً لأوضاعها الذاتية والظروف المحيطة بهـــا، فغدا الانتماء إلى الطائفة عصبية سياسية أكثر مما هو عصبية دينية ومذهبية (...) من ناحـــية أخرى، تقوم بُنى حديثة (أحزاب، نقابات، جمعيات) إلى جانب البُنى التقليدية وتتداخل معهـــا. والبـــنى الحديثة هذه تتشكل مبدئياً على أساس العلاقات السياسية الإرادية والعلاقات المهنية الناتجة عن قسمة العمل. غير أن بعض الأحزاب والتنظيمات والجمعيات نشأ وتطور داخـــل البـــنى الطائفية وتلازم معها، في حين أن الأحزاب الأخرى وقفت عاجزة عن تحقيق اختراق واسع في الحواجز التي تفصل الطوائف بعضها عن بعض. فالبُنى المجتمعية في لبنان لا تـــزال تتمـــيز بهيمـــنة البنى التقليدية على البنى الحديثة، وطغيان الانتماءات الضيقة على الانـــتماء الوطنـــي. والانـــتماء إلـــى الوطن لا يزال يمر عبر الانتماء إلى الطائفة والمنطقة والعشيرة والعائلة»[1].

ويضـــيف الدكتور عصام سليمان، ونحن نتبنّى هذا الرأي أن البنية المجتمعية اللبنانية تحمـــل في طياتها بذور تناقضات داخلية، سببها وجود ذهنيات عصبية طائفية تقليدية متخلفة، بعيدة كل البعد عن قيم الديمقراطية، تعمل على تجاهل الآخر ومحاولة إلغائه وعدم الاعتراف بـــه ممـــا يؤدي ذلك إلى نشوء صراعات داخلية سرعان ما تتحول إلى بؤر متفجرة، تصبح أمامهـــا البنـــية المجتمعـــية تلك عاجزة عن احتوائها. وفي هذا المجال يصف الدكتور عصام سليمان تناقضات البنية الاجتماعية- السياسية اللبنانية وذلك بقوله: «البنية المجتمعية هذه تحمل فـــي أحشائها بذور تناقضات متعددة. فالعلاقات في داخلها تحكمها مشاعر نابعة من نزاعات وصـــدامات دامية، حدثت في حقبات تاريخية مختلفة، بين بعض الطوائف، وتركة الماضي،

---

(١) د. عصام سليمان- المرجع ذاته- ص ١٨٥، ١٨٦، ١٨٧.

البعــيد والقريــب، المثقلة بالأحداث الأليمة ترخي بظلالها على هذه العلاقات وتجعلها حذرة وقلقــة. كمــا أن عاملـــي الخوف والغبن يستبدان بأطراف هذه العلاقات (...) إن بنية لبنان المجتمعــية فـــي واقعها الراهن غير قادرة على احتواء التناقضات الداخلية، فهي مبعث هذه التناقضـــات، وتتحكم بالصراعات داخلها، على مستوى العلاقات بين الطوائف وداخلها، ذهنية نابعــة من العصبيات الضيقة وبعيدة كل البعد عن قيم الديمقراطية. فرفض الاعتراف بالغير والعمـــل على إلغائه، واستخدام القمع والإرهاب وسيلة في التعامل الاجتماعي والسياسي، هو في أساس ظاهرة التهجير. وهذه البنية غير قادرة على امتصاص الصدمات الخارجية بل على العكس تتفاعل في إطارها التناقضات الخارجية والتناقضات الداخلية فتتحول بؤرة متفجرة»[1]

ويجدر بنا القول في هذا المجال، إلى أن تجاوب الدولة في نشأتها الحقوقية الحديثة مع واقع البنية المجتمعية الطوائفية اللبنانية، عبر اعترافها بتلك الطوائف المتعددة ككيانات اجتماعية وسياسية ضمن أُطر قانونية حقوقية جعل من كل طائفة من هذه الطوائف، تشكل كيانية ذاتية، لها خصوصياتها في مجال تنظيم شؤونها الداخلية وتنظيم أحوالها الشخصية، عبر صلاحياتها السياديّة التشريعية في هذا المضمار إعمالاً للقانون. مما جعل النصوص التي تنظم مسائل الأحوال الشخصية، ماضياً وحاضراً، تصطدم في غالب الأحيان بواقع هذه الكيانات الاجتماعية وخصوصياتها الذاتية في مجال تنظيم أحوالها الشخصية.

ومــا يعبِّر عن توصيف هذا الواقع القانوني بصورة واضحة أكثر، هو ما قاله الدكتور داود الصـــايغ مـــن «أن النصوص، ماضياً وحاضراً، لم تكن معدة لأكثر من معالجة الواقع. ولـــذا، فقــد كان من أبرز ما نص عليه صك الانتداب (المادة ٦) هو وجوب احترام الدولة المنـــتدبة لتقالـــيد البلاد وللأحوال الشخصية للمجموعات البشرية الموجودة فيها. فما كان من الانتداب إلا أن تثبّت صلاحيات المحاكم الروحية ودعم استقلالية كل طائفة بالنسبة إلى الأحوال الشخصـــية. ولا شـــك فـــي أن تكريس هذا الواقع يتعارض مع مبدأ سيادة السلطة المشترعة ويتضـــارب مـــع مبدأ مساواة المواطنين وحقهم بالخضوع لتشريع واحد يطبق على الجميع، فضـــلاً عـــن أن ذلك يخلق حالة من الارتباك بين الحياة الروحية والحياة المدنية والاجتماعية للأفـــراد. ونـــتج عن هذه الحالة أنه لم يكن من السهل اعتماد قانون للزواج المدني في لبنان، علـــى الـــرغم مـــن طرح الموضوع بين وقت وآخر، واقتراح حق الاختيار أقله، باعتبار أن المحاكم المدنية اللبنانية– وهو وضع فريد من نوعه– تعتبر نفسها صالحة للنظر في النزاعات

---

(١) د. عصام سليمان– المرجع ذاته– ص ١٨٧–١٨٨.

الناشئة عن عقود الزواج المعقودة في الخارج، وتطبق في هذه الحالة قوانين البلدان التي تم فيها الزواج. وإن آخر محاولة جرت بهذا الخصوص كانت في ١٨ آذار ١٩٩٨ عندما عرض رئيس الجمهورية السابق الياس الهراوي خلال ترؤسه مجلس الوزراء مشروعاً للزواج المدني تمّ التصويت عليه في الجلسة، وبعث رئيس الجمهورية إثر ذلك برسالة إلى رئيس مجلس النواب يطلب فيها إليه وضع الآلية بغية إلغاء الطائفية السياسية، تطبيقاً لأحكام المادة ٩٥ من الدستور. ولكن موجة معارضة واسعة ظهرت من خلال العديد من المواقف، منها مواقف المرجعيات الدينية، حتمت صرف النظر عن الموضوع»[1].

الفقرة الثالثة: إختزال رأسي السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء

من الأسباب البنيوية الأساسية لضعف دور مجلس الوزراء في لبنان اختزال رأسي السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء، ومصادرة صلاحياته ومهامه الدستورية. ولقد أوردنا مسألة «اختزال رأسي السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء»، ضمن الأسباب البنيوية لضعف دور هذا المجلس، وليس ضمن الأسباب السياسية، وذلك يعود إلى تركيبة مجلس الوزراء البنيوية الطائفية، التي تقوم على تقديم الولاءات الطائفية على الولاءات الوطنية. مما يجعل «أصحاب الذهنيات العصبية الضيقة»، اللذين لا يدركون معنى القيم الديمقراطية وضرورة تعميقها كنهج وسلوك وممارسة، إلى جانب عدم حسّهم وشعورهم بانتمائهم الوطني، الذي يفرض عليهم الاحتكام إلى الدستور، بما يؤدي إلى تفعيل دور المؤسسات الدستورية وبالتالي قيام دولة القانون والمؤسسات المرجوة. فإن ذلك يجعلهم يتحكمون بمصير المؤسسات الدستورية، وبالتالي الهيمنة عليها، مما يؤدي عملياً إلى إضعاف هذه المؤسسات وخصوصاً مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد كما أرادها التعديل الدستوري الأخير لعام ١٩٩٠.

وعليه سوف نحاول في إطار معالجتنا لمسألة «إختزال رأسي السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء»، التركيز بداية على علاقة الرئيسين إميل لحود ورفيق الحريري، من خلال الحكومتين الحريرية اللتين تعاقبتا على الحكم في ظل عهد رئيس الجمهورية العماد إميل لحود لنظهر من خلال هذه العلاقة معالم اختزال رأسي السلطة التنفيذية لدور وصلاحيات مجلس الوزراء، من خلال الملفات الخلافية المطروحة على صعيد الساحة السياسية الداخلية. ثم وفي

---

(١) داود الصايغ – مرجع سابق- ص ١٧٢-١٧٣.

المجـــال نفسه، ومن خلال التقسيمات الموضوعة لمعالجة هذه الفقرة من البحث، سوف نعمد إلـــى الإشـــارة إلـــى بعـــض جوانب الممارسات السياسية، التي كان يمارسها رأسي السلطة التنفــيذية، والتـــي تشـــكل اخـــتزالاً لـــدور مجلس الوزراء، وذلك في إطار علاقة الرئيسين الـــياس الهـــراوي ورفـــيق الحريري، من خلال الحكومات التي ترأسها هذا الأخير في عهد الرئيس الياس الهراوي.

بناءً عليه، وفي إطار تقييم العلاقة بين الرئيسين إميل لحود ورفيق الحريري، فإنها كما أوردنا سابقاً، قد قامت منذ البداية على أسس خلافية، نتج عنها تقويض دعائم التوافق والتنسيق بيـــن الرئيســـين حـــول كافة المسائل والملفات السياسية الأساسية المطروحة داخلياً، وبالتالي الحـــؤول دون طرح هذه الملفات الخلافية للتوافق بشأنها داخل مؤسسة مجلس الوزراء، مما أدى ذلـــك عملـــياً إلى اختزال الرئيسين لمؤسسة مجلس الوزراء ومصادرة مهامه الدستورية. فعلـــى صـــعيد ملف الهاتف الخلوي، وهو من الملفات الخلافية السياسية الحساسة جداً، فقد أُهملت إدارته وتنظيمه منذ البداية من قبل أركان السلطة، مما جعله مادة خلافية دسمة تحكم علاقة الرئيسين في تعاطيهما مع هذا الملف الداخلي الحساس وبالتالي حال ذلك عملياً دون قيام مجلس الوزراء بمهامه الدستورية في مجال إيجاد المخارج القانونية التي تحكم هذا الملف، من خلال إعمال آلية التوافق والتصويت بداخله طبقاً للدستور.

وتجـــدر الإشارة في هذا المجال، إلى أن ملف الخلوي قد أُثيرت حوله شُبهات كثيرة لم تثبـــت صحتها رسمياً بعد، والتي تتلخّص بمجملها حول قيام رئيس الحكومة "رفيق الحريري" بـــدءاً بالعام ١٩٩٤، بتلزيم هذا القطاع إلى شركتي "الليبانسيل" و"السيليس" ، وذلك عبر حمل مجلس الوزراء على التوقيع على العقدين مع الشركتين المذكورتين. علماً أن هاتين الشركتين تعمـــل بأســـماء أجنبية ولكن في الواقع تعمل لصالح جهات داخلية [١]. وأما على صعيد ملف الإعـــلام، الذي يُعتبر من الملفات الخلافية الأخرى في موضوع علاقة الرئاستين، والذي برز فـــي أواخر العام ٢٠٠٢، عندما أقدمت محطة تلفزيون الجديد (New TV) على الإعلان عبر بـــثها الفضـــائي، عـــن برنامجها السياسي المرتقب [٢]والذي تستضيف فيه بعض الشخصيات

---

(١) صدر مؤخراً كتاب "لألين حلاّق" بعنوان: "الخلوي أشهر فضائح العصر 400 مخالفة" (صادر عن شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٣)، يثير الكثير من الشبهات حول الممارسات السياسية لبعض أركان السلطة في إطار تعاطيها مع ملف الخلوي، بما يفيد منطق تحقيق المكاسب وبالتالي إستشراء النهب في الأموال العامة. وتجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أنه حتى حينه لم تصدر أية ردود أو مواقف سياسية أو قضائية حيال تلك الشبهات التي تضمنها الكتاب المذكور؟!.

(٢) برنامج سياسي أسبوعي يعرضه تلفزيون الجديد أرضياً وفضائياً، عنوانه: «بلا رقيب».

السياسية المعارضة للنظام السياسي في المملكة العربية السعودية. مما شكل ذلك خرقاً لشروط قانون الإعلام الذي على اساسه نالت الترخيص، كما شكل ذلك في الوقت عينه انتهاكاً للسياسة العامـــة للدولـــة، التي تقوم على احترام لبنان لالتزاماته بموجب المواثيق الدولية وخصوصاً ميـــثاق جامعـــة الـــدول العربية والذي ينص على وجوب تجنب كل ما يعكّر صفو العلاقات الأخويـــة بين الدول العربية الأعضاء في مجلس الجامعة. وبناءً على ذلك فلقد اعتبر تصرف المحطة التلفزيونية المذكورة خرقاً للسياسة العامة للبلاد، والذي يعود لمجلس الوزراء دراسة ظروف وملابسات هذه المخالفة، وتقرير العقوبة الملائمة بحق المحطة المخالفة على ضوئها. وعلـــيه وبما أنه لم يكن بالإمكان دعوة مجلس الوزراء إلى عقد جلسة استثنائية، كون رئيس الجمهورية كان موجوداً في الخارج. وبما أن رئيس الحكومة بموجب المادة ٦٤ من الدستور المعـــدل بموجب التعديل الدستوري الأخير (١٩٩٠)، هو الذي ينفذ السياسة العامة للبلاد التي يضـــعها مجلـــس الوزراء أصلاً. لذلك فإن إقدام رئيس الحكومة رفيق الحريري على توجيه كـــتاب بتاريخ ٢٠٠٣/١/١، إلى وزير الاتصالات جان لوي قرداحي، يطلب منه فيه إصدار قـــرار بوقـــف بث الحلقة فضائياً كتدبير احترازي، والذي استجاب هذا الأخير له استناداً إلى الكـــتاب المذكـــور. فإن تصرفه هذا يقع في محله الدستوري، كون رئيس الحكومة ينفذ قرار مجلـــس الوزراء في هذا الخصوص. وأما من ناحية أخرى، فإن تفسير قيام رئيس الجمهورية بالإيعاز إلى وزير الاتصالات، وحمله على العودة عن قرار وقف البث الفضائي، فإنه يقع في غـــير محله الدستوري، ويعتبر بالتالي اختزالاً من قبل رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء. إذ كـــان بإمكانه أن ينتظر عودته إلى البلاد، وبالتالي طرح هذا الموضوع الخلافي للتوافق عليه داخـــل مجلـــس الـــوزراء، من خلال عقد جلسة استثنائية طارئة لهذا المجلس تخصص لهذا الموضـــوع بـــالذات، أو عقـــد جلسة عادية وإدراجه في جدول أعمالها، أو طرحه من خارج جـــدول الأعمال بالتوافق بين الرئيسين. إلا أن ذلك لم يحصل مطلقاً. ثم أن رئيس الجمهورية بتوجيهه تعليمات وأوامر إلى وزير الاتصالات يشكل خرقاً فاضحاً للأصول الدستورية، إذ أن هذه العلاقة تمر أصولاً عبر رئيس مجلس الوزراء، كونه يرأس مجلس الوزراء مجتمعاً. ومن جهة أخرى فإن امتثال الوزير قرداحي لتوجيهات رئيس الجمهورية وبالتالي العودة عن قرار وقـــف البث الفضائي للمحطة، يشكل خرقاً للأصول الدستورية، التي تلزم الوزير بالعودة إلى رئـــيس مجلـــس الـــوزراء لإعلامه بما ينوي القيام به والعمل بتوجيهاته، وخصوصاً أن هذا الأخير هو الذي طلب بموجب الكتاب الموجه إلى وزير الاتصالات بتاريخ ٢٠٠٣/١/١، وقف البـــث الفضائي للمحطة التلفزيونية المذكورة. وفي هذا المجال فإنني أؤيّد وأدعم رأي الأستاذ

أحمد زين، في مقالة نُشرت له في جريدة السفير بعنوان: «مَن أخطأ ومن أصاب: الحريري أم قرداحي؟»، فلقد جاء ليُجيب عن هذين السؤالين:

١- هــل مــن حق وزير الاتصالات أن يوقف نفاذ قرار وقف البث المبني على طلب رئيس الحكومة؟

٢- هــل تكون القضية برمتها مطروحة حكماً على مجلس الوزراء من خارج جدول أعماله الذي أعلن؟

«أما عن السؤال الأول والمتعلق بصلاحية الوزير في إنهاء قرار وقف البث بعد انتفاء السبب الذي استند إليه. فإن عدم الصلاحية في ذلك واضحة بصرف النظر عن شكل الضمانة التــي تمت والتي أدخلت فيها جهة غير ذات صفة. فإذا كان لرئيس الحكومة أن يطلب وقف البــث مــن الوزير، فليس من صلاحية الوزير أن يقرر عن الجهة التي تملك الطلب، إلا إذا كــان الطلــب يشير إلى شرط يكون تنفيذه بمثابة إسقاط لمضمون الطلب. وغير ذلك يصبح الوزير كرئيس مجلس الوزراء تماماً.

أما عن السؤال الثاني فتبدوا الأحكام الدستورية أكثر وضوحاً إذ يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح مواضيع طارئة على مجلس الوزراء. إنما عليه أن «يطلع رئيس الجمهورية مسبقاً علــيها». أمــا بالنســبة لرئيس الجمهورية فله «أنه يعرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال» من دون أن يطلع رئيس الحكومة مسبقاً على ذلك وإذا كــان «الإطلاع» لا يعني الموافقة أو عدم الموافقة، إنما أخذ العلم فقط. فإن ذلك لا يمنع أن يكــون مطلوبــاً من الرئيس الحريري أن يُعلم رئيس الجمهورية قبل انعقاد جلسة مجلس الــوزراء برغبته في طرح القضية على أعمال مجلس الوزراء. أما رئيس الجمهورية فله أن يحتفظ بموقفه ليفاجئ به المجلس، إن لجهة إثارة الموضوع أو لجهة عدم إثارته»[1].

أ- صلاحية ودور نائب رئيس مجلس الوزراء في حال غياب الرئيس

الواقــع أن الدســتور لم يتحدث إطلاقاً عن الصلاحيات التي تناط بنائب رئيس مجلس الــوزراء، كما أنه لم يأتِ على ذكره أسوة بسائر الرؤساء. وإنما يوجد عرف يعني بأن يكون هناك نائب لرئيس الحكومة ينتمي إلى طائفة الروم الأرثوذكس، كما هي الحال بالنسبة لنائب

(١) أحمــد زيــن- مقالــة بعــنوان: «مَــن أخطأ ومَن أصاب: الحريري أم قرداحي؟»، نشرت في جريدة السفير- العدد ٩٣٩٢- تاريخ ٨ كانون الثاني ٢٠٠٣- ص ٢.

رئـــيس مجلـــس الـــنواب، إلى جانب العرف القاضي بأن يكون رئيس الجمهورية من طائفة الموارنة، ورئيس المجلس النيابي من طائفة الشيعة، ورئيس مجلس الوزراء من طائفة السنة.

وبناءً عليه، وفي ظل إغفال النصوص الدستورية لصلاحيات نائب رئيس الحكومة، إلى جانــب إغفال مرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء رقم ٩٢/٢٥٥٢ لتحديد تلك الصلاحيات، وفـــي ظل الجدل الذي يحتدم على المستويين القانوني والسياسي حول صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء، في كل مرة تعود فيها المطالبة بوضع نظام داخلي لمجلس الوزراء باعتباره مؤسســـة قائمة بذاتها، حيث أناط به الدستور السلطة الإجرائية وجعل له مقراً خاصاً وجدول أعمـــال ومحضـــراً للجلسات بالإضافة إلى الصلاحيات المستقلة فإن تلك الأسباب بمجملها قد ســـمحت لرئيس مجلس الوزراء، من خلال أسفاره الكثيرة «ومرضه المفاجئ»[1]، بأن يختزل مجلس الوزراء بشخصه، وبالتالي أن يعطل آلية عمله التي تهدف إلى تسيير شؤون المواطنين العامـــة. وتجـــدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن عدم انعقاد جلسات مجلس الوزراء بصورة دورية ومنتظمة، لا يشكل مخالفة دستورية فحسب، إنما يشكل أيضاً تعطيلاً وعائقاً أساسياً أمام اتخاذ قرارات أساسية تتعلق بتسيير شؤون المواطنين العامة. وفي هذا الخصوص فإنني أؤيد رأي الدكـــتور حسن الرفاعي، وذلك بقوله: «أن عدم انعقاد مجلس الوزراء هو تعطيل لسير الإدارة، لكـــنه اعتـــبر أن غـــياب رئـــيس الحكومة عن اجتماعات المجلس لا يُشكل مخالفة للدســـتور، منبهاً في الوقت ذاته إلى أن الإضرار بالمصلحة العامة متمثلة بعدم تسيير شؤون المواطنين أخطر من تجاوز الدستور. فعندما يغيب رئيس الحكومة مضطراً ينبغي توكيل أحد الـــوزراء برئاسة مجلس الوزراء، على أن تكون صلاحياته محدودة، بحيث لا تتعدى الوكالة الممنوحة له حدود تصريف الأعمال، وكان يجب عند تشكيل الحكومة، إصدار مرسوم بتعيين وكيل عن رئيس الحكومة، تماماً كما أن مرسوم تعيين الوزير يلحظ تحديد وكيل عن كل وزير أصيل،وفي فرنسا على سبيل المثال، غالباً ما كان وزير العدل وكيل رئيس الحكومة، إلا أن صـــلاحياته شأنها شأن صلاحيات الوزير الوكيل لا تتعدى إطار تصريف الأعمال، ولا شيء يمـــنع أن يـــتولى نائب رئيس مجلس الوزراء في لبنان هذه المهمة، ما دام لا يستطيع اتخاذ قـــرارات تنفـــيذية أو التوقـــيع على مراسيم إلا في نطاق تصريف الأعمال. وأما عن كيفية «ترسيم» حدود تصريف الأعمال، فإنها تجد إجابة من خلال مقولة للعلاّمة الفرنسي دوغي،

---

(١) مـــثال عـــلى ذلك: سفر الرئيس الحريري إلى فرنسا في أواخر كانون الثاني من هذا العام، لإجراء عملية جراحية في الكلية بغية استئصال حصى. وقد استمر غيابه عن البلاد حوالي عشرين يوماً، بحيث أنه عاد مساء ليل ١٤ شباط ٢٠٠٣.

جاء فيها: ليس للقانون الدستوري أي ضابط سوى أمانة وصدق الرجال الذين يطبقونه»[1].

ثــم إنــه في مجال جملة الآراء والطروحات التي أطلقت، حول إمكانية أو عدم إمكانية ممارســة نائب رئيس الحكومة لصلاحيات الرئيس عند غيابه، نذكر على سبيل المثال بعض هذه الآراء والطروحات:

– فالوزير السابق ألبير منصور يرى أن «لرئيس مجلس الوزراء خصوصية ناجمة عن طبـيعة النظام لا تنتقل إلى نيابة رئاسة الحكومة. فاستقالة رئيس الحكومة تلغي الحكومة بينما اسـتقالة رئيس المجلس لا تلغي المجلس. وإذا استقال رئيس المجلس حل محله نائبه إلى حين إعـادة انـتخاب رئيس جديد. أما إذا استقال رئيس الحكومة فتستقيل الحكومة حكماً ولا يحل نائـب رئيسـها محلـه. طبعاً لم تشكل قضية نيابة رئاسة الحكومة عقبة وحُلَّت وفقاً للمنطق القانوني والدستوري في النظام البرلماني باعتبار نيابة رئاسة الحكومة مهمة إدارية أكثر منها سياسية»[2].

– ولرئـيس الحكومـة السـابق الدكتور سليم الحص موقف ينسجم مع موقف الوزير منصـور إذ يعلّل رأيه بالآتي: «رددت على مقولة أن نائب رئيس الوزراء يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه بالقول: **أولاً**، إن نائب الرئيس يحل محل رئيس الوزراء في رئاسة الحكومة أي في تصريف شؤون الحكم اليومية عند غيابه وليس في صنع القرار على مستوى المشـاركة في الحكم. إنه يستطيع ان يشغل مكتب رئيس الحكومة ويتلقى المراجعات ويشرف علـى سير الإدارة وتنفيذ القوانين والقرارات النافذة نيابة عنه. ولكنه لا يحل محله في رئاسة مجلس الوزراء عند انعقاده باعتبار أن هذا المجلس هو المرجع الذي يصنع قرار الحكم ويعبّر عن المشاركة في الحكم في ظل الممارسة الطائفية...

ثانـياً، لـو أن أحداً يحل محل رئيس مجلس الوزراء في حال غيابه، لما نصت وثيقة الوفـاق الوطني، ومن ثم الدستور بعد تعديله، على اعتبار الحكومة مستقيلة في حال استقالة رئيسها، أو في حال وفاته، برغم وجود نائب للرئيس. ففي هذا دليل على أن نائب الرئيس لا يُغني عن رئيس مجلس الوزراء في صنع قرار الحكم عند غياب هذا الأخير»[3].

---

(١) د. حسن الرفاعي– نقلاً عن جريدة السفير– العدد ٩٤٢٣– تاريخ ١٥ شباط ٢٠٠٣، ص ٣، في إطار مقابلة أجرتها معه بعنوان: «غياب الحكومة تعطيل للإدارة».

(٢) ألبير منصور: "الانقلاب على الطائف"، مرجع سابق، ص ١٩٠.

(٣) راجع د. سليم الحص: "عهد القرار والهوى"، مرجع سابق، ص ١٦٤.

- أما مجلس شورى الدولة، فقد أبدى رأيه في هذا الصدد وأعطى لنائب رئيس الحكومة في حال وجوده الحق في ترؤس جلسات مجلس الوزراء في حال غياب رئيس الحكومة عملاً بمبدأ استمرارية عمل السلطات العامة في الدولة Principe de la continuité des pouvoirs publics، وتمنى إضافة الفقرة التالية إلى المشروع المقترح «يترأس نائب رئيس مجلس الوزراء في حال وجوده جلسات مجلس الوزراء في حال غياب رئيس مجلس الوزراء، وإلا فأكبر الأعضاء سناً»[1]. إلا أن مرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء رقم ٢٥٥٢ لم يتضمن هذه الفقرة وبالتالي لم يأخذ برأي مجلس الشورى.

ويظهر مما سبق أن الموقف السليم يقضي بإمكانية أن يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه عملاً بمبدأ استمرارية الدولة، ويمكن له بالتالي أن يترأس في حال وجوده جلسات مجلس الوزراء في حال غياب رئيس مجلس الوزراء، ولكن صلاحيات نائب رئيس الحكومة تقتصر على تصريف الشؤون اليومية والمسائل الإدارية دون أن تتعدى ذلك إلى المسائل السياسية بما فيها صنع القرار السياسي على مستوى مجلس الوزراء عملاً بأحكام الدستور ومبادئ النظام البرلماني وأعرافه السائدة.

ب- اعتكاف رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري

أولاً: قصّة الاعتكاف

يمكن تلخيص قصة اعتكاف الرئيس الحريري على الشكل التالي:

في لقاء القمة المنفرد بين الرئيسين السوري واللبناني، قبل أسبوعين من حصول الاعتكاف بتاريخ ١٩٩٤/٥/٨، أشار الرئيس اللبناني إلى ضرورة إجراء تعديل حكومي على الحكومة الحالية. وفي لقاء القمة الموسع الذي جرى بعد أسبوع من قمة الرئيسين، بين القيادتين السورية واللبنانية، اختلى الرئيس الهراوي بالرئيس الأسد باحثاً معه موضوع التعديل الحكومي، ويذكر أن الرئيس الأسد نصح القيادة اللبنانية بضرورة التماسك في تلك الظروف الإقليمية الحرجة لتفادي أي إشكال أو خلاف قد ينجم عن عملية التعديل. وبعد عودة كل من رئيس الجمهورية ورئيسي المجلس والحكومة إلى بيروت، انصرف رئيس الحكومة رفيق الحريري إلى وضع صيغة للتفعيل الحكومي تلحظ زيادة أربعة وزراء إلى الحكومة، وإخراج

---

(١) نقلاً عن إميل خوري، النهار ١١ كانون الثاني ١٩٩٧، ص ٣.

وزراء آخرين منها، وإجراء تبديل لبعض الحقائب الوزارية، بطريقة تكفل توسيع دائرة التمثيل المسيحي وتؤدي إلى تفعيل الأداء الحكومي وخصوصاً في وزارات الخدمات. وقد حمل الرئيس الحريري هذه الصيغة إلى الرئيس الهراوي في بعبدا وتشاورا فيها. ثم توجه الحريري إلى دمشق لاطلاع المسؤولين فيها على الصيغة المذكورة. وإثر عودته من العاصمة السورية شعر رئيس الحكومة بأنه وقع ضحية خداع أو تواطؤ كما فوجئ بتسرب صيغة التعديل الحكومي إلى الصحف فاتخذ قراراً بالاعتكاف في ١٩٩٤/٥/٨. ثم أدرك الرئيس الحريري خطورة المأزق الذي أوقع نفسه فيه، الأمر الذي استدعى تدخل الرئيس الأسد في اللحظة الأخيرة لإخراجه من مأزق الاعتكاف[1].

ثانياً: اعتكاف رؤساء الحكومات قبل الطائف

لا شك أن اعتكاف الرئيس الحريري ليس جديداً في تاريخ الحياة السياسية اللبنانية وهو ليس الأول وربما ليس الأخير. فتاريخ الحكومات اللبنانية حافل بالاعتكافات، وقد سجل الرئيس الراحل رشيد كرامي رقماً قياسياً في هذا الصدد.

إذ أن رئيس الحكومة كان عادة في موقع المعارضة والمقاطعة احتجاجاً على مواقف رئيس الجمهورية، وكان الخلاف عند احتدامه بين الفريقين يتخذ في أكثر الأحيان طابعاً طائفياً. في عام ١٩٦٩ اعتكف الرئيس رشيد كرامي ٢١٥ يوماً. وقد عاد عن اعتكافه بعد توقيع اتفاق القاهرة بين الجانبين اللبناني والفلسطيني حول الوجود الفدائي الفلسطيني في لبنان، والذي أقره لاحقاً أعضاء المجلس النيابي اللبناني باستثناء العميد ريمون إده و «تمكن الرئيس كرامي بعد ٢١٥ يوماً من الأزمة الوزارية في ٢٥ تشرين الثاني ١٩٦٩ من تشكيل حكومة جديدة ضمت مختلف الأطراف والقوى اللبنانية السياسية والبرلمانية الفاعلة وأسماها حكومة «عمل وطني» وتقدم في ١٩٦٩/١٢/٤ ببيان حكومته إلى المجلس النيابي ونال الثقة»[2].

وتكرر اعتكاف الرئيس كرامي في نيسان ١٩٨٥ عندما أعلن مقاطعته لاجتماعات مجلس الوزراء إلى أن تحل الأزمة الناشئة يومذاك في منطقة شرق صيدا. وفي ١٥ كانون الثاني ١٩٨٦ وبعد إسقاط الاتفاق الثلاثي[3] في المناطق الشرقية، أعلن الرئيس رشيد كرامي مجدداً مقاطعته لجلسات الوزراء في بعبدا واستمرت المقاطعة ٤٥٥ يوماً من ١٥ كانون الثاني

---

(١) راجع السفير ١٦ أيار ١٩٩٤، النهار ١٦ أيار ١٩٩٤، السياسة الكويتية، ١ أيار ١٩٩٤.

(٢) د. رزق رزق: "رشيد كرامي السياسي ورجل الدولة"، منشورات مختارات، بيروت، لا.تا.، ص ١١٧.

(٣) الاتفاق الثلاثي هو مشروع حل للأزمة اللبنانية جاء حصيلة الحوار بين القوات اللبنانية وحركة أمل والحزب التقدمي الاشتراكي ووقعه بتاريخ ١٩٨٥/١٢/٨ كل من إيلي حبيقة ونبيه بري ووليد جنبلاط برعاية سورية.

١٩٨٦ إلى ٤ أيار ١٩٨٧. إلا أن أقصر اعتكاف كان للرئيس شفيق الوزان وذلك إثر قدوم وزير الدفاع الإسرائيلي موشي أرينز إلى بيروت فكان رد الرئيس الوزّان على هذا الأمر باعتكافه يومين في منزله ومقاطعته جلسة مجلس الوزراء»[١].

ثالثاً: الاعتكاف من الناحية الدستورية

الاعتكاف بدعة لا مكان لها في الدستور، واعتكاف الرئيس الحريري عمل غير قانوني وغير دستوري[٢]. فالدستور اللبناني ومنذ صدوره في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦ مع جميع التعديلات التي طرأت عليه لم يأتِ إطلاقاً على ذكر كلمة الاعتكاف أو ما يسمى اعتكاف رئيس الحكومة. لذلك كان على الرئيس الحريري أن يستقيل أو يلوّح بالإستقالة لا أن يعتكف.

"إن اعتكاف رئيس الحكومة رفيق الحريري" يعني، واستناداً إلى المادة ٦٤ من الدستور:

١- خسارة الحكومة لمن يمثلها ويتكلم باسمها وكذلك للمسؤول عن تنفيذ سياستها.

٢- تعذر انعقاد مجلس الوزراء حتى في ظل ترؤسه من قبل رئيس الجمهورية لأن الدعوة إلى مثل هذا الاجتماع ليست دستورية إذا لم تكن بالاتفاق مع رئيس الحكومة وفقاً لنص المادة ٥٣ بند ١٢ من الدستور.

٣- تعذُّر طرح سياسة الحكومة أمام مجلس النواب باعتبار أن مثل هذا الطرح منوط برئيس الحكومة أو بمن يوكل هو إليه ذلك.

٤- تعذر إصدار رئيس الجمهورية للمراسيم كلها باستثناء مرسومي تسمية رئيس الحكومة وقبول استقالتها أو اعتبارها مستقيلة.

٥- تعذر متابعة أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وكذلك التنسيق بين الوزراء وغير ذلك من وقف لمهام ومسؤوليات أخرى»[٣].

إن اعتكاف رئيس الحكومة يؤدي إذن إلى تعطيل العمل بنصوص دستورية ويفضي بالتالي إلى شل آلية الحكم ومؤسسات الدولة مما يشكل مخالفة صريحة لمبدأ استمرارية عمل السلطات العامة في الدولة Principe de la continuité des pouvoirs publics.

---

(١) بيار عطا الله وريتا شرارة: اعتكاف رؤساء الحكومات منذ العام ١٩٦٩، النهار ١٠ أيار ١٩٩٤.

(٢) د. حسن الرفاعي، الأنوار ١٤ أيار ١٩٩٤.

(٣) أحمد زين، نداء الوطن ٣ آب ١٩٩٤.

وتنص المادة ٦٩ من الدستور المعدل بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠)، على ما يلي: «تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات الآتية:

«أ- إذا استقال رئيسها.

«ب- إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

«ج- بوفاة رئيسها.

«د- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

«هـ- عند بدء ولاية مجلس النواب.

«و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة».

وعليه، فالمخرج القانوني لأزمة الاعتكاف يكون بإحدى الوسائل الثلاثة التالية:

١- إمـا إعلان رئيس الحكومة لاستقالته ويترتب على هذه الاستقالة استقالة الحكومة بكاملها. ومن ثم يصار إلى تشكيل حكومة جديدة تتفادى الإشكالات والشوائب التي عرفتها الحكومة السابقة.

٢- وإما إقدام الحكومة على طرح الثقة في المجلس النيابي للاحتكام إلى قراره وبث المشكلة، أو أن يـبادر المجلـس إلى سحب الثقة منها فالمجلس يبقى صاحب الكلمة الفصل في حل الإشكالات التي تحدث بين أركان الحكم.

٣- أو أن يقوم أكثر من ثلث عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها بتقديم استقالتهم ويترتب على ذلك اعتبار الحكومة مستقيلة.

هـذه هـي الوسائل المتاحة التي نص عليها الدستور، وبإمكان رئيس الحكومة أن يهدد بالاستقالة ويلجأ إلى هذا السلاح الذي وضعه الدستور بين يديه عندما يرى ذلك ضرورياً، بدلاً من اللجوء إلى الاعتكاف الذي يؤدي إلى شل مؤسسات الدولة فضلاً عما يترتب عنه من نتائج سلبية تضر بمصلحة الوطن والمواطن على جميع الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تعتبر أخطر من مخالفة الدستور.

وتنبغـي الإشارة في هذا المجال إلى أن اعتكاف الرئيس الحريري أثار مسألة التضامن الوزاري فكان لا بد من إيضاح الموقف الدستوري بهذا الشأن.

ج- تعديل الحقائب الوزارية:

أولاً: مراسيم التعديل

بتاريخ ١٩٩٣/٦/١١ صدر المرسوم رقم ٣٦٠٢[١] الذي وقعه رئيس الجمهورية الياس الهـراوي ورئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري وقضى بتعديل في الحقائب الوزارية حيث أسند حقيبة الموارد المائية والكهربائية التي كان يتولاها الوزير جورج إفرام إلى الوزير الياس حبيقة وأبقى الوزير إفرام وزير دولة.

وبـتاريخ ١٩٩٤/٩/٢ صدر المرسوم الرقم ٥٦٠٨ الذي قضى أيضاً بتعديل في بعض الحقائـب الوزارية[٢]. إن التعديل في الحقائب الوزارية أثار جدلاً دستورياً واسعاً لدى رجال السياسة والقانون بين مؤيّد لصوابية هذا التعديل وشرعيته، ومعارض له يعتبر أنه يشكل خرقاً للوفاق الوطني الذي أقرّ في اتفاق الطائف. والواقع أن سبب هذا اللغط أو الجدل يعود إلى عدم وجـود نـص واضح في الدستور يحدد السلطة الدستورية الصالحة المخولة إجراء تعديل في الحقائب الوزارية. ونلاحظ أن المرسومين المتعلقين بالتعديل قد استندا إلى المادة ٥٣ الجديدة

---

(١) وهذا نص المرسوم: «إن رئيس الجمهورية

بناء على الدستور، لا سيما المادة ٥٣ منه

بناء على المرسوم رقم ٢٩٠٠ تاريخ ١٩٩٣/١٠/٣١ (تشكيل الحكومة وتعديلاته، لا سيما المرسوم رقم ٣٣٨٣ تاريخ ١٩٩٣/٤/١٠)،

بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء،

يرسم ما يلي:

- المـادة الأولى: عدل في المادة الأولى من المرسوم رقم ٢٩٠٠ تاريخ ٩٢/١٠/٣١ المتعلق بتشكيل الحكومة، المعدلـة بموجـب المرسومين الرقم ٣٢٨٧ تاريخ ١٩٩٣/٣/١٥ والرقم ٣٣٨٣ تاريخ ١٩٩٣/٤/١٠ ما يأتي:

- جورج إفرام وزير الدولة.

- الياس حبيقة وزير للموارد المائية والكهربائية والشؤون الاجتماعية.

بدلاً من:

- جورج إفرام وزيراً للموارد المائية والكهربائية.

- الياس حبيقة وزير للشؤون الاجتماعية

(والباقي من دون تعديل).

- المـادة الثانية: ينشر هذا المرسوم ويبلغ حيث تدعو الحاجة ويعمل به فور صدوره». أنظر الجريدة الرسمية، العدد ٢٤-١٩٩٣/٦/١٧، ص ٥٢٥.

(٢) للإطلاع على المرسوم، تُراجع الجريدة الرسمية، العدد ٣٦ في ١٩٩٤/٩/٨، ص ٩٨٤.

(الفقــرة ٤) من الدستور، التي تجيز لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء، إصدار مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم. ولكن هذه المادة لا تــتحدث عــن صلاحية أو عدم صلاحية توزيع الحقائب أو تعديلها في مرحلة لاحقة لإصدار مرســوم تأليف الحكومة ونيلها الثقة في مجلس النواب، الأمر الذي أدى إلى بروز اجتهادات ومواقف متعددة ومتباينة حول هذه الحالة يرتكز بعضها أو أكثرها على خلفية سياسية معينة. وقبل أن نستعرض الآراء والمواقف حول مسألة التعديل، لا بد من الإشارة إلى السوابق التي حصلت في ظل دستور الجمهورية الأولى، والتي يمكن أن تشكل حالات مشابهة لحالة التعديل الذي جرى مرتين في ظل الدستور المعدل بموجب التعديل الدستوري الأخير (١٩٩٠)، وفي ظل حكومة الرئيس رفيق الحريري.

ثانياً: التعديل في ظل دستور الجمهورية الأولى

يتبيــن مــن قــراءة تاريخ الحكومات في لبنان وجود عدة سوابق شملت إعادة توزيع الحقائــب الوزاريــة بيــن الوزراء دون أن يحصل بعد هذا التوزيع طلب ثقة مجلس النواب بالحكومة من جديد.

- ففي ظل حكومة الرئيس أحمد الداعوق، التي صدر مرسوم تشكيلها في ١٩٤١/١٢/١، جــرى تــبديل فــي الحقائب بين الوزيرين واصف عز الدين وألفرد سكاف، بموجب المرسوم رقم ٤٥٠ الصادر في ١٩٤٢/٤/٤. وقد استند هذا المرسوم إلى اقتراح رئيس مجلس الوزراء(1).
- بتاريخ ١٩٤٩/١٠/٦ أعيد توزيع شامل للحقائب في ظل حكومة الرئيس رياض الصلح التي صدر مرسوم تشكيلها في ١٩٤٩/١٠/١.
- بتاريخ ١٩٦١/١١/٤ جرى تعديل جزئي في الحقائب شمل الوزيرين بيار الجميل وكمال جنــبلاط فــي ظــل حكومــة الرئــيس رشــيد كرامي التي صدر مرسوم تشكيلها في ١٩٦١/١٠/٣١.

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد ٢٩٨١، تاريخ ١٩٤٢/٤/١١، ص ٩٦٨٠.

- بتاريخ ١٩٧٧/٢/٢٤ صدر مرسومان: الأول اعتبر الوزير فيليب تقلا مستقيلاً من الحكومة بعد أن انقطع عن مزاولة مهماته منذ مدة طويلة[١]، والثاني قضى بتعديل أكثر من حقيبة وزارية،[٢] وذلك في ظل حكومة الرئيس رشيد كرامي التي صدر مرسوم تشكيلها في ١٩٧٥/٧/١.
- بتاريخ ١٩٧٧/٢/٢ صدر المرسوم رقم ١٩ الذي قضى بتعديل حقائب ثلاثة وزراء[٣] كما صدر في ١٩٧٨/١٢/٣٠ المرسوم رقم ١٥٦٠ الذي قضى بقبول استقالة وزير من الحكومة وتعيين آخر وإجراء تعديل في بعض الحقائب [٤]وذلك في ظل حكومة الرئيس سليم الحص التي صدر مرسوم تشكيلها في ١٩٧٦/١٢/٩.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو: هل يمكن الاعتداد بتلك السوابق التي حصلت في ظل دستور الجمهورية الأولى والقياس عليها وذلك بعد إجراء التعديلات الدستورية الأخيرة في ١٩٩٠/٩/٢١؟[٥].

ثالثاً: مواقف وآراء حول التعديل

ينطلق القائلون بصلاحية رئيس الجمهورية بالتوافق مع رئيس الحكومة في إجراء تعديل الحقائب الوزارية بعد صدور مرسوم تأليف الحكومة من مبدأ «من يؤلّف يعدّل». وبالتالي فإن الرئيسين الهراوي والحريري يعتبران أن ردود الفعل على مسألة التعديل هي سياسية ولا تستند إلى أي أساس قانوني. وكذلك فإن الرئيس الهراوي رفض أي مراجعة في هذا الشأن كما رفض إثارة هذه المسألة في مجلس الوزراء لأنها «محاولة للنيل من صلاحيات رئيس الجمهورية وأنه لن يسجل سابقة في السماح للتعرض لما تبقى من صلاحيات»[٦]. ويدعم رئيس الجمهورية موقفه باعتبار «أن الدستور اللبناني المعمول به حالياً أعطى رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الحكومة حق تعيين الوزراء وتوزيع الحقائب الوزارية عليهم

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد ١ تاريخ ١٩٧٧/٢/٢٤، ص ١.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ١ تاريخ ١٩٧٧/٢/٢٤، ص ٢.

(٣) الجريدة الرسمية، العدد ٤ تاريخ ١٩٧٧/٢/١٧، ص ٥١ وما يليها.

(٤) الجريدة الرسمية، العدد ٣٧ تاريخ ١٩٧٨/١٢/٢١، ص ٧٦٦ وما يليها.

(٥) لا شك أن هذه المسألة تحتاج إلى توضيح وتأويل من قبل المراجع الدستورية. ونحن نميل إلى الاعتقاد بأن تلك السوابق لا يعتد بها بعد إجراء التعديل الدستوري الأخير الذي كرس بعض الأعراف والسوابق فتحولت إلى نصوص دستورية.

(٦) راجع النهار ٨ أيلول ١٩٩٤

ولـم يلحظ- أي الدستور- أي نص آخر يتعلق بالتعديل الوزاري أو بتبديل الحقائب مما يعني حسب المبدأ القانوني الدستوري العام أن من يُعيّن له حق إجراء تبديل في الحقائب الوزارية بين الوزراء أنفسهم ولو كان المشترع لا يريد أن يعطي هذا الحق في التعديل الوزاري لرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الحكومة لكان نصّ على خلاف ذلك كما فعل عندما نصّ على أنه لا يجوز إقالة أي وزير إلا بقرار يتخذه مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين»[1].

أما القائلون بعدم صلاحية رئيس الجمهورية في إجراء التعديل وطبعاً بالتوافق مع رئيس الحكومة- فيعتبرون أن مجلس الوزراء الذي تحول إلى مؤسسة أنيطت بها السلطة الإجرائية بموجب التعديل الدستوري الأخير هو صاحب الصلاحية بإجراء التعديل الوزاري.

ومن المؤيدين لهذا الرأي الدكتور سليم الحص الذي اعتبر أن التعديل المذكور «طعنة عميقة توجه إلى اتفاق الطائف الذي حول مجلس الوزراء إلى مؤسسة أناط بها السلطة الإجرائية التي كانت وفق دستور الجمهورية الأولى منوطة برئيس الجمهورية». وأضاف الرئيس الحص: «أن وثيقة الطائف اعتمدت هذا النص لإعطاء الوزراء حصانة كافية لممارسة صلاحيتهم بحيث لا يبقى سيف الإقالة الذي أعطاه الدستور قبل التعديل الدستوري الأخير مسلطاً فوق رؤوسهم. ثم إن الوزراء عينوا وفق التوزيع الطائفي الذي نص عليه اتفاق الطائف، وبالتالي فإن مسألة التعديل أو التبديل داخل الحكومة هي مسألة سياسية ووطنية يُعنى بمعالجتها مجلس الوزراء، وليس رئيس الجمهورية كما حصل»[2].

وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى أن مواقف كل من الوزيرين السابقين بشارة مرهج وألبير منصور، في موضوع تعليقهما على مراسيم تعديل الحقائب الوزارية. قد جاءت متلائمة ومنسجمة مع الموقف أعلاه الذي أعلنه الدكتور سليم الحص في هذا الشأن[3].

غير أننا نرى في هذا المجال، أنه إذا تناول التعديل حقيبة وزارية أو أكثر ، فإن مرسوم التعديل في هذه الحالة يستند إلى الاعتبار السياسي المتجسّد بصيغة التوافق بين رئيسي الجمهورية والحكومة حول التشكيلة الوزارية، وفقاً لمنطوق نص المادة ٥٣ الفقرة ٤ من الدستور المعدل بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠). إلا أنه يجب في هذه الحالة عرض مسألة التعديل الوزاري على مجلس النواب لنيل ثقته، باعتبار أن الحكومة تنال ثقة المجلس

---

(١) د. عامر مشموشي، الأنوار ١٩٩٤/٩/٨.

(٢) نقلاً عن د. عامر مشموشي، المصدر السابق.

(٣) يراجع في هذا الشأن بيان أذاعه الوزير مرهج بعد لقائه رئيس المجلس النيابي نبيه بري. (راجع السفير ٨ أيلول ١٩٩٤).
،وكذلك يراجع مقال د. ألبير منصور، السفير ١٩ أيلول ١٩٩٤.

النيابـي علـى أسـاس برنامجها السياسي، وشخص رئيسها، وتركيبتها الوزارية. وعلى هذا الأســاس، فـإن أي تعديل في الحقائب الوزارية يتطلب طرح مسألة التعديل أو التعيين على مجلس النواب مسبقاً لنيل الثقة.

وبناءً عليه، وبالعودة إلى المرسوم رقم ٣٦٠٢ تاريخ ١٩٩٣/٦/١١، الذي وقّعه رئيس الجمهوريّة الياس الهراوي ورئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري وقضى بتعديل في الحقائب الوزاريــة حيث أسند حقيبة الموارد التي كان يتولاها الوزير جورج أفرام إلى الوزير الياس حبيقة وأبقى الوزير أفرام وزير دولة. فإننا في هذا الشأن نتبنّى رأي الدكتور زهير شكر الذي يقـول: «بـأن هذا المرسوم قد جاء متطابقاً مع منطوق نص المادة ٥٣ الفقرة ٤ من الدستور المعـدل بموجب تعديل (١٩٩٠)، بمعنى أنه اتخذ وفق صيغة التوافق بين رئيسي الجمهورية والحكومة حول تشكيلة وزارية معينة.إلا أنه لم يراعِ الجوانب والأصول الدستورية الأخرى، لجهـة ضـرورة طـرح موضوع التعديل الوزاري أو بالأحرى التعيين الوزاري مسبقاً على مجلـس النواب لنيل الثقة. وعلى هذا الأساس، فلقد جاء هذا المرسوم ليخالف الفقرة «د» من مقدمـة الدستور المعدل بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠). إذ جاءت هذه الفقرة لتنص علـى مـا يلـي: «الشـعب مصـدر السـلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدسـتورية». وبـناءً على هذا النص الدستوري، فإن هذا المرسوم قد جاء لينتقص من فكرة السـلطة والسـيادة التـي يمارسها الشعب بصورة مباشرة بواسطة مجلس النواب. ويُضيف الدكتور زهير شكر في هذا الصدد، بأنه كان يتوجب على مجلس شورى الدولة قبول مراجعة إبطـال مرسـوم تبديل الحقائب (المرسوم رقم ٣٦٠٢ تاريخ ١٩٩٣/٦/١١)، والتي تقدم بها الوزير جورج إفرام بواسطة وكيله المحامي إدمون نعيم أمامه بتاريخ ٩ آب ١٩٩٣. والسبب يعـود كما ذكرنا إلى عدم احترام هذا المرسوم للأصول الدستورية، التي تفرض طرح قضية الـتعديل الـوزاري علـى مجلس النواب لنيل الثقة. وعلى هذا الأساس كان مفترضاً بمجلس شورى الدولة بموجب القرار رقم ١٨٩ الصادر عنه بتاريخ ٩٥/١/٣، أن يقبل المراجعة في الأساس، وأن يبطل المرسوم موضوع الطعن أو المراجعة»[1].

---

(١) د. زهـير شـكر: محاضـراته في القانون الدستوري لطلاب الدراسات العليا، قسمي القانون العام والعلوم السياسية – الجامعة الإسلامية- كلية الحقوق والعلوم السياسية- ٢٠٠١، كذلك يُراجع كتابه: « الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية»- مرجع سابق- ص ٧٠٦، ٧٠٧.

- مراجعة الدكتور إدمون نعيم أمام مجلس شورى الدولة:

في ٩ آب ١٩٩٣ تقدم الوزير السابق جورج إفرام لدى مجلس الشورى بواسطة وكيله المحامـــي إدمون نعيم بمراجعة إبطال مرسوم تبديل الحقائب أوردت ثلاث مخالفات دستورية توجب الإبطال هي:

أ- مخالفــة المادة ٥٣ من الدستور التي استند إليها مرسوم التعديل في تعليل التبديل، التي لا تعطـــي رئـــيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أي اختصاص لإجراء أي تعديل في الحقائب الوزارية بعد تشكيل الحكومة. إذ أن اختصاصهما محصور بتأليف الحكومة فقط، مـــا لـــم يوافق على ذلك كل أعضاء الحكومة الذين قبلوا دخولها في ضوء اطلاعهم على أسماء أعضائها وعلى توزيع الحقائب فيما بينهم، أو لم يوافق على الأمر الوزراء المعنيون بالتعديل. وهو ما لم يوافق عليه إفرام.

ب- مداورة الأصول المنصوص عليها في المادة ٦٥ من الدستور والتحايل عليها لجهة رغبة رئـــيس مجلـــس الـــوزراء رفـــيق الحريري في إقصاء افرام عن وزارة الموارد المائية والكهربائـــية، لأنـــه لـــم يســـتجب لطلبه المتعلق بتوقيع تعهد أشغال ولوازم مع إحدى المؤسســـات الأجنبـــية. فأجرى تبديلاً في حقيبته، لتعذر إمكان إقالته في مجلس الوزراء (حصلت الإقالة لاحقاً في ١١ آب ١٩٩٣)، وهو إقصاء يشكل مداورة للأصول المطلوبة للاستبعاد وتحايلاً جسيماً عليها.

- قرار مجلس شورى الدولة:

فـــي ١٩٩٥/١/٣ صدر قرار عن مجلس الشورى [1] رد مراجعة نعيم لعدم الصلاحية. وبذلك يكون قد حسم مسألة عدم اختصاص مجلس شورى الدولة للبت بالطعن بمرسوم تعديل الحقائب، كما أكد القرار أن المرسوم المطعون قد اتُخذ من قبل السلطة الموكول إليها دستورياً اتخاذ مثل هذا التدبير. وهذه السلطة هي رئيس الجمهورية بالتوافق مع رئيس الحكومة وبذلك يكون مجلس الشورى قد رجح الرأي القائل بدستورية التعديل الوزاري. وقد جاء في الحيثيات الأساسية للقرار المذكور:

---

(١) راجـــع قرار مجلس الشورى رقم ١٨٩ تاريخ ٩٥/١/٣، المبني على المراجعة رقم ٩٣/٢٥٤، والمنشور في الملاحق الواردة في نهاية البحث.

«وبما أنه أمام نزاع يتعلق بالقانون الدستوري، على القاضي الإداري أن يعتمد تعاريف ومناهج هذا القانون دون صياغة مبادئ كبرى، عامة ومستمرة. فإنه يلجأ إلى طريقة المقايسة، وبهـدف التمثـيل يـبدل القواعد المثبتة لقضية في القانون الإداري في موضوع إداري إلى موضوع مماثل في القانون الدستوري. وهذا الاختلاط وذاتية مبادئ التفسير، هي نتيجة تثاقل وتأثير متبادل بين النظامين الإداري والدستوري».

«وبمـا أن مـنهج منطق المقايسة يتكون من تطبيق المقايسة على حالة غير منصوص عليها بنص أم بأحكام معينة. القاعدة المطبقة للوضعية الأقرب إليها لأن منهج منطق المقايسة لا يتعلق مباشرة بالنص بل التفسير الموسّع لهذا النص، وأن المجلس الدستوري ذاته يعتمد هذا المـنهج بصـورة ضمنية وتارة بصورة صريحة، علماً بأن منطق المقايسة يمكّن من إضافة قواعد دستورية وليس تعديلها».

«وبمـا أنـه بطـريقة هذا التفسير الضمني والموسع للدستور– تفسير مشروط بفكرة الاحتـياج والضـرورة – أبـرز القاضـي نظـرية الصـلاحيات الضـمنية (Théorie des compétences implicites)، بمعـنى أن الصـلاحيات المعترف بها لهذه السلطات وغير المنصوص عليها بصورة صريحة في النصوص، هي قانونية وصحيحة لأنها مفروضة بموجب الأهداف التي تلاحقها تلك السلطات وتسعى وراءها».

«وبمـا أن الأقرب لتعديل الحقائب الوزاري هي تشكيل الحكومة وتأليفها وليس الإقالة. فيخضـع الـتعديل لذات الصلاحية التي أوكلها الدستور لرئيس الجمهورية بموجب المادة ٥٣ فقرتها الرابعة منه، وليس لمجلس الوزراء المنوط به إقالة الوزراء بثلثي عدد أعضائه المحدّد في مرسوم التشكيل».

«وبمـا أن المرسـوم المطعـون فيه لم يكن والحال هذه صادراً بجلاء عن سلطة غير صالحة، لا بل اتخذ من قبل السلطة الموكول إليها دستورياً اتخاذ مثل هذا التدبير».

تجدر الإشارة أخيراً، إلى أنه في مستهلّ الحديث عن مسألة «إختزال رأسي السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء»، كسبب من الأسباب البنيويّة لضعف دور مجلس الوزراء في لبنان. يبقى أن نُشير، إلى أنه جرت محاولات مؤخراً في إطار مسعى سياسي إقليمي، لضبط علاقة الرئاستين في إطار من أجواء التوافق والتفاهم، من خلال إبعاد كل الخلافات الشخصية التي انعكست سلباً على مجمل الملفّات الداخلية، وجعلتها بالتالي ملفات خلافية، سمحت للرئيسين،

أي لرئيس الجمهورية والحكومة باختزال مؤسسة مجلس الوزراء، من خلال عدم طرح هذه الملفات الداخلية الخلافية على مجلس الوزراء ليُصار إلى مناقشتها والتوافق بشأنها. وهذه المساعي الإقليمية التي تقف وراءها الشقيقة «سوريا»، تقوم على الاعتبارات السياسية التي تتمحور حول دور سوريا السياسي الراعي لتنفيذ اتفاق الطائف، وخصوصاً بعد فشل النُخب السياسية الداخلية في تحقيق الاستقرار الداخلي على صعيد الحياة السياسية، من خلال عدم احتكامها إلى الدستور والمؤسسات. مما ادّى على صعيد الواقع السياسي، إلى بروز تناقضات داخلية قد تفاعلت مع التناقضات الخارجية الحاصلة، وبالتالي دفعت ببعض الفئات الداخلية إلى الاستقواء بالخارج على حساب بعض الفئات الأخرى في الداخل. مما انعكس سلباً على مجمل الحياة السياسية الداخلية، وجعلها بالتالي بؤراً متفجرة، تُترجم عملياً على صعيد اختزال دور المؤسسات الدستورية وخصوصاً مؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد كما أرادها التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠). ومن هنا تأتي المحاولة السورية لضبط سلوك السلطة ضمن العناوين والأطر الدستورية، من خلال الاحتكام إلى المؤسسات، عبر طرح كافة المسائل الخلافية على مجلس الوزراء للتوافق بشأنها. مما يؤدي إلى تفعيل دور مؤسسة مجلس الوزراء. وبالتالي ينعكس إيجاباً على أجواء التوافق مستقبلاً بين رئيسي الجمهورية والحكومة حول كافة القضايا والمسائل العالقة. وهذا ما تُرجم مؤخراً، من خلال جلسة مجلس الوزراء التي عُقدت بصورة استثنائية بتاريخ ٢٠٠٣/٦/١٧، حيث بدت العناية الفائقة الإقليمية للجلسة، تشكّل ضماناً للتوافق بين أركان السلطة حول كافة المواضيع والملفات الخلافية المطروحة على جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء، بدءاً بملف تعيينات الضمان الاجتماعي، حيث جرى الأخذ باقتراحات وزير العمل في هذا الشأن، كما جرى ملء شواغر في هيئة التفتيش القضائي وغيرها من الإدارات. وقد بدت معالم حلول وفاقية حول ملف الهاتف الخلوي، تظهر في جلسة مجلس الوزراء التي انعقدت يوم الخميس بتاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٦، إلى جانب حصول التوافق حول قضايا خلافية أخرى مثل ملف التشكيلات الدبلوماسية. ولكن يبقى السؤال الرئيسي المطروح: هل سوف تحول هذه الوساطة السياسية الإقليمية دون حصول خلافات سياسية بين أركان الحكم مستقبلاً، مما ينعكس بدوره سلباً على واقع المؤسسات الدستورية في لبنان؟!

للإجابة على هذا السؤال المحيّر بالفعل، فإننا نؤيد في هذا المجال رأي الأستاذ أحمد زين، إذ يقول: «بأن المصير الذي انتهت إليه جلسة مجلس الوزراء أمس (بتاريخ ٢٠٠٣/٦/١٧)، لن يُعيد الودّ إلى العلاقات بين رئيسي الجمهورية والحكومة، هذا إذا كان مثل هذا الودّ قد وُجد في مرحلة من المراحل السابقة. وانطلاقاً من هذا التوقّع فإنه يُعتقد بأن يجد مجلس النواب نفسه، شاء أم أبى، في خضم أزمة الحكم وطرفاً من أطرافها، وسيجد رئيس مجلس النواب نبيه برّي نفسه أمام الحاجة لمزيد من الاستنفار لكسب فترة بعد فترة من «تقطيع الوقت»، الذي يسمح للحكم بتصريف شؤون الدولة بحدّه الأدنى بانتظار استحقاقات دستورية يمكن أن تؤدي إلى تغيير الزواج القائم حالياً بزواج رضى من الطرفين. فكيف سيتعامل المجلس ورئيسه مع مرحلة ما بعد جلسة أمس التي لم تستطع اختراق مرحلة ما قبلها؟ إنه السؤال الذي يمكن، لا بل يجب أن تُجيب عنه الأسابيع القليلة المقبلة»[1].

الفقرة الرابعة: تنظيم أعمال مجلس الوزراء

بدايةً، ودون العودة إلى الظروف السياسية والمطالبات الحكومية الملحّة والاعتراضات السياسية، التي سبقت صدور مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء» رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ والمعدّل بموجب المرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١ يمكن القول بأن هذا المرسوم قد جاء مخالفاً للدستور كما سيأتي بيانه في سياق البحث. ثم أنه جاء ليعزّز الشخصانية والفردنة على حساب التنظيم لمؤسسة مجلس الوزراء وآلية عملها، إذ أنه لم يضع ضوابط لاستنسابية السلطة في إطار عملها، وبالتالي جعّلها تنضوي في أُطر آليات تنظيم مؤسساتية محددة، مما أضعف مؤسسة مجلس الوزراء على صعيد الممارسة السياسية، وبالتالي جعل من هذا المرسوم في إطار هيكلياته الموضوعة، سبباً بنيوياً حقيقياً لضعف دور مجلس الوزراء في لبنان.

وبالعودة إلى مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء» رقم ٢٥٥٢[2] تاريخ ١٩٩٢/٨/١،

---

(١) أحمد زين – مقالة بعنوان: «رئيس المجلس دفع ثمناً باهظاً لرد شظايا أزمة الحكم عن مجلس النواب، ما بعد الجلسة استمرار لما قبلها من أزمات» - نُشرت في جريدة السفير – العدد ٩٥٢٣ – تاريخ ١٨ حزيران ٢٠٠٣ – ص ٢.

(٢) يُراجع المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ المعدّل بالمرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١، وذلك في إطار الملاحق المدرجة في نهاية البحث.

وإلى ظروف وكيفية صدوره. فلقد تمّ إدراج مشروع النظام الداخلي في جدول أعمال الحكومة تحت بند «تنظيم أعمال مجلس الوزراء»، وتمّت مناقشته والموافقة عليه في جلستي ١٩٩٢/٤/٢٩ و١٩٩٢/٧/٨ بعد استبعاد كل ما من شأنه المساس بالنصوص الدستورية، أو ما يُعتبر كذلك، وصدر تحت تسمية «تنظيم أعمال مجلس الوزراء» بالمرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ متضمناً جملة من الأحكام التي تستعيد بعض نصوص الدستور خصوصاً المواد ٥٣-٦٤-٦٥ وآليات العمل بها التي تزيد من فرص تطبيقها ونجاعتها، وتذكّر ببعض ما ورد في المرسوم الاشتراعي رقم ٤٣ تاريخ ١٩٥٣/٢/٢٣ والمرسوم التنظيمي رقم ٢٨٧٠ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦ المتعلق بأصول تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء وإعداد محاضر جلساته وتنظيمها وطبعها وتبليغها والسهر على حسن تنفيذها. أضف إلى محاولة تقنين الممارسات القائمة على هذا المستوى وإيضاحها. وقد وزّعت هذه الأحكام على ٣٠ مادة مكرّسة في تسعة فصول على الشكل التالي:

- الفصل الأول بعنوان «جدول أعمال مجلس الوزراء» حيث أجيز للوزراء المختصين إيداع الأمانة العامة لمجلس الوزراء الملفات الكاملة للقضايا التي يودون عرضها على المجلس مع حفظ حق رئيس الحكومة في تقرير عرضها أو عدمه على مجلس الوزراء، ووضع جدول أعماله والاشتراك مع رئيس الجمهورية في إدخال بعض البنود الطارئة لاحقاً على الجدول ومن خارجه.
- الفصل الثاني بعنوان «اجتماعات مجلس الوزراء» التي تنعقد في مقر خاص برئاسة رئيس الجمهورية عندما يحضر، ورئيس الحكومة فيما عدا ذلك، وتكون المناقشات سرية ومدونة في محضر خطي، أما النصاب فهو ٢/٣ أعضاء المجلس.
- الفصل الثالث بعنوان «مداولات المجلس ومقرراته» المتعلقة بالأوضاع العامة، القضايا الراهنة والطارئة وبنود جدول الأعمال إذ تُعطى الأولوية في التكلم للوزير المختص ومن بعده لبقية الوزراء وحيث تتخذ القرارات بالتوافق أو بالتصويت العلني وبالأكثرية العادية ما عدا في الحالات التي تتطلّب أغلبية الثلثين.
- الفصل الرابع بعنوان «تلاوة المقررات» التي يضطلع بها الأمين العام وتُصدّق في نهاية الجلسة مع عدم جواز تعديلها سوى بموافقة جديدة للمجلس، ومن ثم تُذاع أمام وسائل الإعلام من قبل رئيس الحكومة وهو الناطق الرسمي باسمها أو من يفوضه ذلك (وهو عادةً وزير الإعلام).

- الفصل الخامس بعنوان «صياغة المقررات» بمحاضر إفرادية تضعها الأمانة العامة خلال ٥ أيام من تاريخ اتخاذها وتحفظ في المكان المخصص لها بعد تصويرها بطريقة الميكروفيلم.
- الفصل السادس بعنوان «إبلاغ القرارات ومتابعة تنفيذها»حيث تبلّغ رئاسة الجمهورية والهيئات المعنية بذلك بعد توقيع القرارات من قبل الأمين العام للمجلس خلال ١٠ أيام من تاريخ اتخاذها. أما مشاريع النصوص التشريعية والتنفيذية والإدارية المنفذة لقرارات مجلس الوزراء فيجب أن توضع خلال مهلة شهرين من تاريخ اتخاذها.
- الفصل السابع بعنوان «في السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة» الذي يضطلع به رئيس الحكومة بناء على تقارير وافية من أجهزة الرقابة.
- الفصل الثامن بعنوان «في التضامن الوزاري» المترجم بإلزامية قرارات المجلس بالنسبة لجميع أعضاء الحكومة.
- الفصل التاسع بعنوان «أحكام متفرقة» تتعلق بتأليف اللجان وتكليفها مهام محددة. ومع العمل بأحكام هذا التنظيم لم ينقطع سيل السجال حول بعض الشؤون الحكومية التي تناولها التنظيم أو التي أبقيت خارجه. وطرحت مسألة التضامن الوزاري بقوة نتيجة سلوك بعض الوزراء واعتمادهم سياسة الحكم والمعارضة في نفس الوقت. وأيضاً أثيرت قضية ربط الوزراء بمهل محددة للموافقة على مقررات مجلس الوزراء، وذلك في إطار طرح الرئيس السابق الياس الهراوي لباقة من التعديلات الدستورية متسائلاً في هذا السياق تحديداً، كيف يمكن القبول بإلزام رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم خلال فترة زمنية محددة في الوقت الذي يُغفل فيه فرض مثل هذا الالتزام على الوزراء؟. ولدرء بعض من هذه المآخذ وضبط العمل الحكومي صار إلى تعديل مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء» بالمرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١ والذي تناول[1]:
- المادة الرابعة من المرسوم رقم ٢٥٥٢ بأن أتى بنص جديد للفقرة الثانية من هذه المادة يُفيد بإمكانية مناقشة مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية في جلسة مجلس الوزراء بعد موافقة هذا الأخير، ودون التقيد بمهلة الأسبوع المفروضة على تبلّغ رئاسة الجمهورية والوزراء بهذه المشاريع. وأيضاً أُضيفت فقرة جديدة على هذه المادة تجعل من مناقشات ومداولات

---

(١) الجريدة الرسمية، عدد ٦، تاريخ ١٩٩٤/٢/١٠.

مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها.
- والمادة ٢٨ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ بأن أُضيفت عليها فقرة جديدة فرضت على الوزراء المختصين الالتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء.

وكـــان مـــن المعـــتقد أن هذا التعديل كافٍ لتجنب بعض سلبيات العمل الحكومي، وهو معقـــول في الاستجابة وبصورة مبسطة لدعوات ذهبت إلى حد المطالبة بتعديل الدستور على هـــذا المســـتوى وإقامة مقارنات غير مألوفة في النظام البرلماني. ومع ذلك تتجدد بين الفينة والفيـــنة إثارة بعض الإشكالات المتعلقة بالنظام الداخلي لمجلس الوزراء أو ما يلامسه. وهكذا عـــاد الجدل حيال موقع نائب رئيس الحكومة في عهد حكومة الرئيس سليم الحص الثانية بعد الطـــائف بمناســـبة ما عُرف «بأزمة مرسومي الإعدام» اللذين جرى توقيعهما من قبل نائب رئيس الحكومة ميشال المر في غياب الرئيس الحص في الخارج في حدود منتصف شهر آذار مـــن العام ٢٠٠٠، وحيث ساد الانقسام بين مبرّر للتوقيع وآخر معارض لذلك. ولم تَحُجْ نيابة عصـــام فـــارس لرئاسة حكومة الرئيس رفيق الحريري التي أعقبت الانتخابات النيابية للعام ٢٠٠٠ مـــن اللغـــط. فبمجرّد تقديم نائب الرئيس عصام فارس لمذكراته إلى مجلس الوزراء بـــتاريخ ٢٠٠١/١/٢٤ والتـــي تضـــمّنت جملة من الاقتراحات ومنها وضع حد للجدل حول شـــرعية نائـــب رئيس الحكومة، وفصل الأمانة العامة لمجلس الوزراء عن «المديرية العامة لرئاسة الحكومة»، انبرى الكثيرون، بصرف النظر عن تناسبية الاقتراح أو عدمه، للرد على أن لا صفة تقريرية لنائب رئيس الحكومة، وأن ليس له في أقصى الحالات، سوى عمل إداري بحـــت يقـــوم علـــى أساسه نائب الرئيس بالحلول محل رئيس الحكومة عند غيابه في جلسات مجلس الوزراء أو الحضور في جلسات مجلس النواب أو ترؤس اللجان الوزارية المختصة.

ومـــع هـــذا التشـــكيك بالدور السياسي لنائب رئيس الحكومة، يستمر هذا الأخير، وهو بالمناســـبة لا يضطلع بأي حقيبة وزارية، في ممارسة بعض النشاطات التي تنتظم في مسار تأكـــيد الموقع الدستوري العرفي لنائب رئيس الحكومة، من مثل توقيعه مثلاً لبعض الاتفاقيات الدولـــية خـــلال الـــزيارة التي قام بها رئيس الجمهورية إلى اليونان خلال العام ٢٠٠١. عدا بالطـــبع عن المثابرة في التقدم على بقية الوزراء خارج مجلس الوزراء وداخله سواء في أخذ الكلام والاقتراح أو في الجلوس إلى يسار رئيس الجمهورية مقابل رئيس الحكومة الجالس إلى يميـــن هـــذا الأخير في الاجتماعات، أو في التصويت على قرارات مجلس الوزراء وترؤسه لمعظم اللجان الوزارية ذات الأهمية.

وبـــالعودة إلى تقييم مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء» من الناحية الدستورية نرى أنه جاء مخالفاً للدستور، كونه أولاً يتجاوز «مبدأ فصل السلطات»، ومن ثم ثانياً يأتي ليخرق في بعض مواده نصوص الدستور، ثم أنه ثالثاً يخرج عن رقابة المجلس الدستوري.

أولاً: تجاوز مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء» لمبدأ فصل السلطات

إن القاعدة العامة تقول بأن أنظمة المؤسسات الدستورية تصدر بقانون. فالنظام الداخلي للمجلس الدستوري صدر بقانون. أما النظام الداخلي لمجلس النواب الذي لم يصدر بقانون فقد استند في شذوذه عن القاعدة إلى المادة ٤٣ من الدستور التي تنص على أن «للمجلس النيابي أن يضع نظامه الداخلي». ومن هذه المادة يتأكد أن الدستور قد أخذ ضمناً بوجوب أن تصدر أنظمة المؤسسات الدستورية بقانون لأنه بمجرد نصه على إعطاء المجلس النيابي حق وضع نظامه الداخلي يكون قد جعل هذا الحق استثناء للقاعدة، إذ لو لم يكن الدستور قد قصد ذلك لما نص على إعطاء المجلس صلاحية وضع نظامه الداخلي ولما كان هذا النص موجوداً أصلاً. ومن هنا يتبين أن وضع أي نظام داخلي لأي مؤسسة دستورية لا يكون دستورياً إلا إذا ما تمّ إقراره بواحدة من طريقتين:

أ- إما أن يصدر بقانون

ب- وإما وجود نص يحدد الجهة المخوّلة بوضع النظام.

ومن ثم إن صلاحيات ومهام مجلس الوزراء المحددة في الدستور تنص في ما تنص على «اتخاذ المراسيم». و«يبدو واضحاً من قراءة الدستور أنه لم يعطِ الحق لمجلس الوزراء باتخاذ المراسيم في المطلق إنما حدد ماهياتها بدقة»[1]، بما فيها المراسيم التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذها بقرار منه. وبمثل هذا التحديد الذي لا يشمل وضع النظام الداخلي لنفسه لا يعود لمجلس الوزراء اتخاذ أي مرسوم خارج الصلاحيات المحددة في الدستور، إلا إذا كان ذلك مستنداً إلى نص صريح لقانون ما.

من هنا يمكن القول استنتاجاً لما تقدم، بأن مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء»، قد جاء مخالفاً لفحوى ومضمون نص المادة ٤٣ من الدستور، وبالتالي مخالفاً ومتجاوزاً لمبدأ

(١) نؤيّد رأي الدكتور زهير شكر في هذا الخصوص، الذي يرى التباساً في نص المادة ٦٥ من الدستور، لجهة صلاحية مجلس الوزراء في وضع المراسيم التنظيمة. بحيث أنه بنظره تنطوي صلاحيات مجلس الوزراء على وضع القرارات التنفيذية أو التنظيمية دون أن تتعداها إلى مفهوم المراسيم التنظيمية التي توضع من قبل رئيس الجمهورية، تنفيذاً لمقرّرات مجلس الوزراء.

دستوري وأساسي يقوم عليه النظام البرلماني المعتمد كنظام سياسي ودستوري في لبنان، ألا وهوَ «مبدأ الفصل بين السلطات».

ثانياً: مخالفة المرسوم في بعض مواده نصوص الدستور.

هذه المخالفة الدستورية تظهر بوضوح من خلال بعض مواد الفصل الأول من المرسوم، والتي جاءت لتحصر صلاحية وضع جدول الأعمال برئيس الحكومة، إضافة إلى منحه استنسابية الموافقة أو عدمها على عرض المشاريع التي يُحيلها الوزراء إليه عبر الأمانة العامة لمجلس الوزراء على جدول الأعمال. وفي ذلك مخالفة للمادة ١٧ من الدستور التي أناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، والتي جعلت بهذا المعنى مؤسسة مجلس الوزراء، مؤسسة جماعية لإدارة شؤون الحكم في البلاد. وذلك يتطلّب استناداً إلى هذا المفهوم الجماعي وجوب إشراك جميع الوزراء في ممارسة السلطة عبر صياغة القرارات السياسية الأساسية، ومن خلال إشراكهم في صياغة وإعداد المشاريع والبنود التي يتضمنها جدول الأعمال، والتي على أساساها تتخذ القرارات السياسية الأساسية في أُطرها الجماعية. وفي هذا المجال، فإننا نؤيّد رأي الدكتور زهير شكر إذ يقول في إطار تحديد المخالفة الدستورية للمرسوم، بأن «رئيس الحكومة هو الذي يحدد جدول الأعمال مع ما تتضمنه هذه الصلاحية من استنساب في عرض أو عدم عرض ما يرده من الوزراء على جلسة مجلس الوزراء. والمرسوم رقم ٩٢/٢٥٥٢ الخاص بتنظيم أعمال مجلس الوزراء لم يُلزم رئيس الحكومة بعرض المشاريع التي يُحيلها الوزراء إليه على جدول الأعمال. وفي ذلك مخالفة للمادة ١٧ من الدستور التي أناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء»(١).

ثالثاً: خروج المرسوم عن رقابة المجلس الدستوري.

ثم أنه من جهة أخرى، فإن هذا المرسوم يخرج عن رقابة المجلس الدستوري، وبالتالي يُصبح هنالك استحالة للطعن فيه أمام هذا المجلس، وخصوصاً أن هذا المرسوم لا يضع ضوابط على استنسابية السلطة، وبالتالي جَعْلها تنضوي تحت آليات عمل محددة. وعليه فإنه في ظل غياب رقابة المجلس الدستوري على هذا المرسوم، فإن ذلك سيسمح لمجلس الوزراء بالتحرر والعتق أكثر فأكثر من تلك الضوابط التي وضعها المرسوم المذكور على أعماله، من

---

(١) د. زهير شكر: «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية» – مرجع سابق – ص ٦٩٩.

خلال قيامه بتعديله متى يشاء. ومن هنا تبرز الصفة غير الإلزامية للمرسوم، والتي تجعل من مجلس الوزراء في ظل غياب الرقابة الدستورية من قبل المجلس الدستوري على أعماله، يشكّل خطراً على الحقوق والحريات العامة والأساسية للمواطنين، باعتبار أن السلطة التنفيذية كثيراً ما تجنح في إطار ممارستها لأعمالها، إلى انتهاك الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. وعليه يبقى السؤال المطروح: إذا كان مجلس النواب المناط به وحده مهمة التشريع يخضع في أعماله التشريعية لرقابة المجلس الدستوري، فكيف يمكن تحرير مجلس الوزراء من مثل تلك الرقابة، خصوصاً أن النظام الداخلي لهذا المجلس يرتبط مباشرةً بصلاحيات دستورية؟!!.

بناءً على ما تقدّم، نستنتج بالقول: بأن تفعيل أداء وآلية عمل مؤسسة مجلس الوزراء كما أرادها التعديل الدستوري الأخير لعام (١٩٩٠)، كمؤسسة مناطة بها السلطة الإجرائية، يتطلّب وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء بموجب قانون لا مرسوم لضمان رقابة المجلس الدستوري واحترام مبدأ فصل السلطات[1]. مما يؤدي عملياً إلى تفعيل أداء وآلية عمل مجلس الوزراء. وهذا النظام الداخلي لمجلس الوزراء الموضوع بقانون، يستوجب أن يتضمّن آليات العمل التالية:

أولاً: تحديد صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء، والتي تشمل ترؤسه لجلسات مجلس الوزراء عند غياب رئيس مجلس الوزراء، والقيام بمهام الرئيس عند غيابه وذلك في حدود «المعنى الضيّق لتصريف الأعمال» [2]. ولقد سُئل يوماً الرئيس حسين الحسيني، الذي يحتفظ بمحاضر اجتماعات الطائف، عن حقيقة ما جرى في لقاءات الطائف عندما أثير موضوع صلاحيات نائب الرئيس، وعن الأسباب التي دعت إلى عدم إيراد نص في الدستور، عند تعديله، باستحداث منصب لنائب الرئيس على غرار نائب رئيس مجلس النواب، فقال: لقد تمَّ الاتفاق على أن تكون له صلاحيات الرئيس عند غيابه، باستثناء الآتي:

١- أن لا يكون له حق تقديم استقالة الحكومة.

٢- أن لا يكون له حق وضع بيان وزاري، أو مخالفة مضمون البيان الذي يضعه

---

(١) بالمقابل فإن النظام الداخلي لمجلس النواب يجب أن يخضع أيضاً للرقابة الإلزامية للمجلس الدستوري .

(٢) في معرض إجابة الأستاذ حسن الرفاعي على سؤال وجهته إليه جريدة السفير، ويتعلق بتفسير معنى «تصريف الأعمال»، الذي قصده في إطار تحديده لصلاحيات ومهام نائب رئيس الحكومة عند غياب الرئيس، فلقد أقرن إجابته بمقولة للعميد دوغي «Duguit»، والتي تتضمن بأن: «ليس للقانون الدستوري أيّة ضوابط، سوى نزاهة وأمانة الرجال الذين يطبقون هذا القانون». ،تراجع جريدة السفير – العدد ٩٤٢٣ – تاريخ ١٥ شباط ٢٠٠٣ – ص ٣.

رئيس الحكومة ويوافق عليه مجلس الوزراء، ويرسم سياسة الحكومة.

٣- أن لا يخالف هذه السياسة عندما تتخذ قرارات في غياب رئيس الحكومة، وأن لا يكون له حق تمثيل الحكومة والتكلم باسمها.

٤- أن يحافظ على هيكلية الحكومة لجهة عدد أعضائها، بحيث لا يحق له إدخال تعديلات عليها»[١].

ثانياً: تحديد آلية لوضع جدول أعمال مجلس الوزراء، تتلاءم مع المعطيات الدستورية، لجهة إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء (المادة ١٧ من الدستور). بما يُتيح للوزراء بعرض أي من المشاريع التي تهمّ وزارتهم على جدول أعمال جلسة الوزراء، دون أن يعود لرئيس الحكومة حق تقدير أمر إدراج هذه المشاريع على جدول الأعمال أم لا.

ثالثاً: إلزام الوزراء في التوقيع على مقرّرات مجلس الوزراء، وذلك استناداً إلى مفهوم التضامن الوزاري، وذلك خلال مهلة زمنية محددة. بما يؤدي إلى وضع ضوابط على صلاحيات الوزراء لهذه الناحية، وبالتالي تفعيل أداء عمل مؤسسة مجلس الوزراء.

رابعاً: فصل الأمانة العامة لمجلس الوزراء عن المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء. وذلك تتطلبه آلية وضع جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء، والتي تُتيح للوزراء بعرض أي مشروع من المشاريع التي تهمّ وزارتهم على الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تمهيداً لإدراجها من قبل هذه الأخيرة في جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء. بما يضع هذا الفصل بين الأمانتين العامّتين، قيداً على استنسابية رئيس الحكومة وبالتالي الحدّ من تأثيره في مجال تقدير قبول أو عدم قبول عرض تلك المشاريع على جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء. وفي هذا المجال فإننا ندعم رأي الدكتور زهير شكر، من خلال كتابه: «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني»، إذ يقول فيه: «أمام اعتراض عدد كبير من الوزراء على حصر صلاحيّة وضع جدول الأعمال برئيس الحكومة، في حين أن السلطة الإجرائية مناطة بمجلس الوزراء الذي يجب أن تكون

---

(١) د. محمد المجذوب: «القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم» - مرجع سابق- ص ٣٥٥ – نقلاً عما ورد في مقال الصحافي إميل خوري، في النهار، في ٢٠٠٠/٣/٢٤.

له أمانة عامة تتلقّى المشاريع من قبل الوزراء، ويتم التنسيق بينها وبين الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء التي يجب أن تكون منفصلة عن الأولى، (....)»[1].

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن «مشكلة الفصل بين الأمانة العامة لمجلس الوزراء والمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء. قد أُثيرت منذ بداية العام ٢٠٠١، وبالتزامن مع الحملة لإثبات شرعية مركز نائب رئيس مجلس الوزراء. فلقد أثار نائب الرئيس، عصام فارس، عاصفةً من الجدل والاحتجاج عندما طالب بفصل الأمانة العامة لمجلس الوزراء عن المديرية العامة لرئاسة الحكومة. واعتبرت بعض الأوساط السياسية أن من شأن هذه المطالبة أن تُعيد طرح كل موضوعات الوفاق الوطني التي أرست قواعد العيش المشترك. ورأى البعض في هذه المطالبة «هرطقة تنظيمية». وسارع بعض قُدامى الموظفين إلى التأكيد بأن المطالبة بفصل المدير العام لرئاسة الحكومة عن الأمين العام لمجلس الوزراء كالمطالبة – وهي غير معقولة– بتعيين قائدين للجيش: قائد يخضع لإمرة رئيس الجمهورية الذي هو القائد الأعلى للجيش، وقائد يخضع لسلطة مجلس الوزراء باعتباره السلطة التي تخضع له القوات المسلحة، حسب نص الدستور. وإذا عدنا القهقرى إلى العقد الأخير من القرن المنصرم نجد أن فكرة الفصل بين المنصبين قد طُرحت بعد اتفاق الطائف، وأن رئيس مجلس الوزراء، سليم الحص، اضطرّ آنذاك إلى تفنيدها. ففي ١٩٩٠/١١/٢، صدر مرسوم بتعيين مدير عام لرئاسة مجلس الوزراء واعتباره بصفته هذه أميناً عاماً لمجلس الوزراء، فاعترض رئيس مجلس النواب (حسين الحسيني) على ذلك، واعتبر الأمر مخالفاً لاتفاق الطائف الذي جعل مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها، وطالب بتعيين أمين عام للمجلس غير المدير العام لرئاسة المجلس، ورفع إلى رئيس الجمهورية رسالةً تفصيليةً في هذا الشأن (....)»[2].

---

(١) د. زهير شكر: «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسّسات الدستورية» – مرجع سابق – أنظر الهامش – ص ٦٦٩.

(٢) د. محمد المجذوب – المرجع ذاته– ص ٣٦١، ٣٦٢، نقلاً منه عما ورد في الصحف السياسية من مقالات صُحفية سياسية في هذا الخصوص، قد وردت في الهوامش العائدة للصفحات أعلاه.

الخاتمـــة

أخـــيراً، يجـــدر بنا العودة إلى الإشكالية الرئيسيَّة التي أثارت العديد من التساؤلات قد تمحور حولها هذا البحث، لنستنتج من خلال ما تمّ تفصيله ومعالجته السُبل الكفيلة لتفعيل أداء مؤسســـة مجلـــس الـــوزراء، بحيث تأتي الممارسة السياسية في الواقع متلائمة مع النصوص الدستورية، مما يؤسِّس عملياً لمرحلة انتقالية ضرورية لتفعيل نظامنا السياسي بصورة عامة، عـــبر الوصـــول إلـــى الهـــدف الـــذي يسمو إليه هذا النظام، والمتمثّل بإقامة «دولة القانون والمؤسسات».

وبـــالعودة إلى التساؤلات التي أثارتها هذه الإشكالية، التي تمحورت بدايةً حول طبيعة وخصـــائص الـــنظام السياسي اللبناني. فهل يقوم بمرتكزاته وتشريعاته الدستورية على تبني مـــبادئ الـــنظام البرلمانـــي التقليدي المتعارف عليه كلاسيكياً، أم أنه نظام توافقي يمازج بين البرلمانية وطبيعة التركيبة الاجتماعية القائمة على التوازنات الطائفية؟!

يمكن الاستنتاج بناءً على ما تقدم في سياق البحث، في إطار معالجة هذا التساؤل الذي أثارتـــه هـــذه الإشـــكالية، بأن التعديلات الدستورية الأخيرة لعام (١٩٩٠)، قد أبعدت النظام السياســـي فـــي الواقـــع كثيراً عن مفهوم النظام البرلماني التقليدي المتعارف عليه كلاسيكياً، وجعلـــته يقترب أكثر من النظام البرلماني التوافقي، الذي يُمازج بين البرلمانية والخصوصية اللبنانية الطائفية التي تعكس طبيعة التركيبة الإجتماعية القائمة على التوازنات الطائفية.

وعليه فواقع نظام الحكم في لبنان هو مزيج من دستور ووفاق. هنا تكمن كل خصائص ذلك النظام. الدستور يُلبّي حاجة الدولة، والوفاق يؤمن حاجة المجتمع المتعدّد الطوائف. لذلك فـــإن مســـؤولية الحكّـــام ليست دستورية فقط. ولأن لبنان هو بلد الطوائف المتعددة، فهو بلد الشورى والتسوية والاعتدال والحلول الحكيمة والشجاعة.

فـــالحكم في لبنان لا يمكنه أن يكون لفرد أو لحزب أو لعائلة أو لدين أو لطائفة. وهذه القاعدة إذا احترمت باستمرار تُجنّب لبنان معظم أزماته.

ومـــن الملفت، وهذا هو من التعديلات المميّزة في وثيقة الوفاق الوطني، أن المادة ٦٥ مـــن الدستور نصّت في فقرتها الخامسة على أن مجلس الوزراء «يتخذ قراراته توافقياً» فإذا تعـــذر ذلك فبالتصويت [....] للدلالة على أهمية عدم الانقسام ومحاولة تفاديه ولو بالتصويت

الديمقراطـــي. لأن قضـــية العيش المشترك، أساس الكيان والوجود، هي بين الجماعات التي يتألف منها لبنان وليس بين الأفراد، وإن كل قرار يُتخذ على مستوى السلطة يجب أن يراعي هذا الشرط الحيوي.

فالســـلطة فـــي لبنان، بتوازناتها المختلفة، يُفترض أن تكون انعكاساً للوفاق والشورى. والعـــيش المشترك ليس اقتساما للجبنة بين ممثلي الطوائف، وعلى مستوى السلطة. والسلطة ليســـت تـــبادل فيتوات ولا عملية تعطيل متبادلة بإسم الطوائف. إنها في لبنان، على مستوى المسؤوليات الأولى، عملية وفاق دائم وحكمة واعتدال، وخصوصاً في وضع انتقالي مثل الذي نعيشه في الوقت الحاضر.

فالـــتوازنات ليست توازنات أشخاص، بل توازنات مجموعات بشرية يتألف منها لبنان وهـــي كلّهـــا أقليات بالنسبة إلى المجموع، إذ لا أكثرية بشرية عدديّة تُجيز لأحد ممثليها في الحكم أن يتصرّف على أساس أنه الأقوى بإسم العدد ولا بإسم أي اعتبار آخر.

ففي بلد قائم منذ نشوئه على الحرية والنظام الحرّ، مجتمعه متنوّع بشكل لا مثيل له في البلدان الأخرى، وديمقراطيته تفتقر إلى أكثرية حزبيّة أو بشريّة، فهل هنالك من قواعد أخرى لطريقة حكم لبنان؟ ربّما نجد الجواب في قول الرئيس حسين الحسيني:

«الســـلطة في لبنان ليست ضائعة، ولا يمكنها أن تضيع إذ كان هنالك احترام لقاعدتين هما: التقيُّد بالمؤسسات والالتزام بالوفاق»[1].

وأمـــا بالنســـبة للتســـاؤلات الأخرى التي طرحتها هذه الإشكالية، والتي تركّزت بشكل أساســـي حـــول أسباب ضعف مجلس الوزراء في لبنان مما يحول دون ممارسته لصلاحياته الدســـتورية. فهـــل أن مجلـــس الوزراء بتركيبته الطائفية، قادراً على القيام بدوره من خلال ممارســـته لصلاحياته الدستورية؟ ثم هل أن إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء في ظل تركيبـــته الطائفية، تُعتبر خطوة صائبة من قبل المشرّع الدستوري تجعل من مجلس الوزراء قادراً على القيام بدوره وممارسة صلاحياته الدستورية؟.

فإننا نرى في هذا المجال تأسيساً على ما تقدم بيانه في سياق البحث (الباب الثاني)، من تحديد للأسباب السياسية والبنيويّة لضعف دور مجلس الوزراء في لبنان. بأن السبب الرئيسي

---

(١) مقابلة شخصية مع الرئيس حسين الحسيني، الاثنين بتاريخ ٢٠٠٣/٧/٧

والبنـــيوي لضـــعف هـــذا المجلـــس يتجسّد بتركيبته الطائفية، هذه التركيبة التي تعكس واقع الـــتوازنات الطائفـــية بيـــن الطوائف الثلاث الكبرى (الموارنة، السنّة والشيعة) على مستوى الســـلطة، والتـــي تُجيز للرؤوس الثلاثة بصفتهم التمثيلية الطائفية تلك بالهيمنة على مقدرات الســـلطة واحتكار القرار السياسي داخل مجلس الوزراء. مما يؤدي عملياً إلى إضعاف دوره، والحؤول دون ممارسته لصلاحياته الدستورية.

ثـــم أن « الديمقراطية التوافقية» التي كرستها التعديلات الدستورية الأخيرة ١٩٩٠، من خلال إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وإن أدّت نسبياً إلى تحقيق الوفاق. إلا أنها لم تـــؤدّ إلـــى تحقيق مفهوم «الديمقراطية التوافقية» بمعناها الصحيح، التي يُعبّر عنها من خلال ضمان مشاركة متوازنة لكافة الطوائف في التمثيل السياسي على مستوى السلطة داخل مؤسسة مجلـــس الـــوزراء. باعتبار أن ممارسة السلطة حالياً في ظل مفهوم «الديمقراطية التوافقيّة» المكـــرّس دســـتورياً، تجسّـــد هيمنة أقلية الطوائف (الطوائف الثلاث الكبرى) على أكثريتها، واستئثارها بالسلطة بما يحفظ حقوقها على حساب تلك الأكثرية.باعتبار أنها تمثّل حوالي ثلاثة أرباع اللبنانيين.

وبـــناءً علـــيه، فإنـــنا نعـــتقد بأن الخطوة التي أقدم عليها المشرّع الدستوري في إطار الـــتعديلات الدستورية الأخيرة (١٩٩٠)، عبر إناطته السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء في ظل تركيبته الطائفية التي تحفظ التوازن في التمثيل السياسي بين الطوائف الثلاث الكبرى على مستوى السلطة، هي خطوة ناقصة لا تؤدّ عملياً إلى تفعيل أداء مجلس الوزراء، وجعله بالتالي يمـــارس صـــلاحياته الدستورية. بل تكرّس إذا صحّ التعبير هيمنة واستئثار الرؤوس الثلاثة بمقدرات السلطة داخل هذا المجلس، مما يؤدي عملياً إلى إضعاف دوره وعجزه عن ممارسة صلاحياته الدستورية.

بناءً عليه، فإن بقاء التمثيل الطائفي على الصعيد البنيوي لمجلس الوزراء، سوف يجعل هـــذا المجلـــس فـــي حالة عدم إستقرار إلى ما لا نهاية. حيث أنه سيبقى رهينة الممارسات السياسية المزاجية لأصحاب الذهنيات ذات المصالح الضيقّة، التي تعطّل عمل هذا المجلس من خـــلال محاولتها لتحقيق أغراضها السياسية بالقوّة. فالتجربة السياسية الطويلة في مجال تقييم الأداء السياســـي لمجلـــس الـــوزراء، تُشير إلى أنه في حال توافق النخب السياسية، فإن ذلك ســـينعكس إيجابـــاً علـــى صعيد تفعيل أداء مجلس الوزراء. أما في حال اختلاف تلك النخب

السياســيّة، فإنه سيؤدي إلى تعطيل أداء هذا المجلس، والحؤول دون إمكانية ممارسته لمهامه الدستورية.

ومــن هذا المنطلق يمكن الاستنتاج بالقول: أن الحلّ يكون بتطبيق «المرحلة الانتقالية» التي كرّستها التعديلات الدستورية الأخيرة (١٩٩٠)، هذه المرحلة تتضمن خطوات عملية على صــعيد الاصــلاحات الدستورية تمهيداً لإلغاء «الطائفية السياسية»، بحيث أناطت وضع هذه الخطــوات الإصــلاحية موضــع التنفيذ بالمجلس النيابي المنتخب على أساس المناصفة بين المســيحيين والمســلمين، التي تُتيح لهذا الاخير في حال الوصول إلى الهدف المنشود المتمثّل بإلغاء «الطائفية السياسية»، وضع قانون انتخاب وطني خارج القيد الطائفي، يسمح بتمثيل كافّــة القــوى والأحــزاب السياسية على صعيد مجلس الوزراء.مما يؤدي إلى تفعيل أدائه، وبالتالي يؤسّس لمرحلة انتقالية جديدة على صعيد بناء «دولة القانون والمؤسسات» المرجوّة. لعلّــنا نجد في هذا المجال رأي معبّر نؤيّده للدكتور زهير شكر، حيث يقول: « (...) فبإلغاء الطائفية السياسية في ظل نظام حزبي وطني وقانون انتخابات يحقق أو يساعد على الأقل في تحقيق الوفاق الوطني الحقيقي واللحمة الاجتماعية، باختصار في ظل نظام برلماني ديمقراطي لا تعــتريه شوائب، تنتفي الترويكا وحتى الدويكا، ويتأكّد فصل السلطات بحيث تؤول السلطة التنفيذية إلى مجلس الوزراء الذي يمثّل أكثريّة نيابية حزبية مؤلفة من حزب أو أكثر»[١]

وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى أنه لا يجب التوقّع بأن يأتي التغيير والإصلاح دائماً مــن أعلــى الهــرم أي من قبل النخب السياسية، بل لا بد من مشاركة فاعلة من قبل القوى الضاغطة والأحزاب السياسية[٢] لتسريع عجلة هذا التغيير أو الإصلاح.

وعلــيه فإنــنا نقــترح لتفعــيل أداء مؤسّسة مجلس الوزراء، بحيث تتلاءم النصوص الدســتورية مــع واقع الممارسة السياسيّة ، في ظل مشاركة فاعلة من تلك القوى والأحزاب السياسية المشار إليها، ما يلي:

---

(١) د. زهــير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، مرجع سابق، ص ٥١٤.

(٢) بمعنى أن للهيئات الأهلية والمؤسسات «المجتمع المدني» دوراً تلعبه على هذا المستوى جنباً إلى جنب مع الهيئات الحكومية والرسمية.

أولاً: العمـل على تعميق وتطوير التجربة الديمقراطية على مستوى الحياة السياسية في لبنان وذلك يحدث من خلال تنبّه الأحزاب السياسية لضرورة تفعيل برامجها السياسية وإعادة هيكلـتها، على ضوء أُفق الحوار الديمقراطي البنّاء مع مختلف الفئات التي تتألف منها القاعدة الشعبية. مما يسمح لها في ظل وضع قانون انتخاب وطني خارج القيد الطائفي، بالمنافسـة على أساس برامجها السياسيّة التي تُتيح لها من جهة تشكيل أكثرية برلمانية تسـتطيع من خلالها تأليف الحكومة. ومن جهة أخرى تشكيل أقليّات برلمانية معارضة (وفق مفهوم المعارضة الكلاسيكية البنّاءة)، في إطار ما يُسمّى بلعبة الأكثريّة والأقليّة، التي تُتيح للأحزاب السياسية في الديمقراطيات البرلمانية الحديثة بممارسة السلطة. مما يـؤدي ذلـك بـدوره إلى تفعيل دور المؤسّسات الدستورية وخصوصاً مؤسّسة مجلس الوزراء، بما يتلاءم مع أُسُس وقواعد النظام الديمقراطي البرلماني.

ثانياً: إستكمالاً للإصلاحات الدستورية، التي تتطلبها المرحلة الانتقالية المشار إليها آنفاً، يتوجب علـى المجلس النيابي المنتخب على أساس المناصفة بين المسيحيين والمسلمين، وضع قـانون عصـري[1]، عـادل ومنصف للإنتخاب يؤدي إلى تمثيل أوسع فئات المجتمع، واسـتيعاب نشـاط معظم القوى السياسية في إطار مجلس النواب، ويُساعد على تجديد النّخب السياسية، من خلال ارتباط هذه النخب بالقواعد الشعبيّة وليس من خلال ارتباطها بالجهـات الـنافذة. وتحقيق التوازن السياسي، وقيام معارضة برلمانية منظمة وفاعلة، قـادرة على ممارسة دورها في مراقبة الحكومة والضغط عليها من أجل ضبط أدائها، ومحاسـبتها، خصوصـاً أن التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية، في الأنظمة البرلمانـية، يسير في إتجاه التوازن بين الموالاة والمعارضة في مجلس النواب. وإحدى مشكلات النظام البرلماني اللبناني الأساسية غياب المعارضة البرلمانية الفاعلة.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى إمكانية وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء بموجب قانون، وذلك في مراحل متقدّمة على تطبيق الإصلاحات الدستورية المشار إليها، بحيث تأتي كخطـوة إضـافية على صعيد تفعيل أداء هذا المجلس، واستكمالاً لبنيته كمؤسسة دستورية. باعتـبار أن التمثـيل الحزبـي علـى صعيد المؤسسات الدستورية ،الذي سينجم عن تطبيق الاصـلاحات الدستورية، كفيلٌ بحد ذاته بتفعيل أداء مجلس الوزراء، من خلال وضع ضوابط علـى عمـل الوزراء، تجعلهم يخضعون للمحاسبة إنْ على أساس انتمائهم الحزبي ، أو على صعيد الندوة البرلمانية (من خلال المعارضة الكلاسيكية البنّاءة).

---

(١) العصرية هنا موازية للخروج من القيد الطائفي، مما يعني استنفاد موضوع المادة ٢٤ من الدستور حيث تصبح نصاً بلا مضمون.

ونخــتم بحثنا بالإشارة إلى مسألة جوهريّة وهي أنه، طالما لم يتم تحقيق تقدم في مجال تنفــيذ كــامل الإصـــلاحات الدستورية التي تتطلّبها الجمهورية الثانية، فإنها لن تُعتبر مدخلاً للجمهوريـــة الثالـــثة، بل«ستكون أسوأ من الجمهورية الأولى لأنها ستكرّس نظام كونفدرالية الطوائف وهو أسوأ من نظام ١٩٤٣ الذي طبّق باعتباره صيغة فدرالية الطوائف»[1].

(١) د. زهير شكر، المرجع ذاته، ص ١٠٢٤.

لائحة المراجع باللغة العربية

١- ألين حلاق: الخلوي أشهر فضائح العصر 400 مخالفة، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، لبنان، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٣.

٢- د. إبراهيم الحاج: الجمهورية اللبنانية الثانية، مشاركة طائفية أم انصهار وطني، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، بيروت، ١٩٩٤.

٣- د. أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، أنظمة الحكم السياسية، لا.د.، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٧٠.

٤- د. أنور الخطيب: المجموعة الدستوريّة، الدولة والنظم السياسيّة، الجزء الثاني، القسم الأول، أنظمة الحكم السياسية، لا.د، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٧٠.

٥- د. أنور الخطيب: المجموعة الدستورية، القسم الثاني، دستور لبنان، الجزء الثاني، السلطات العامة قاعات بحث، لا.د.، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٧٠.

٦- د. أنور الخطيب: القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية، المجلس الأعلى في لبنان وسائر البلاد العربية والغربية، دار الثقافة، بيروت، لبنان، ١٩٦٧.

٧- د. إدمون ربّاط: الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٧١.

٨- د. إدمون ربّاط: القانون الدستوري اللبناني، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، لا.د.، لا.ط.، ٩٦٦/٩٦٥.

٩- د. أحمد سرحال: دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي اللبناني، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.

١٠- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسيّة والقانون الدستوري، دراسة تحليليّة للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعيّة، بيروت، لبنان، لا.ط.، لا.تا.

١١- أنطون عاراج: لبنان، السلطات العامّة، مؤسسة بدران، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٦٣.

١٢- د. إسماعيل الغزال: القانون الدستوري العام والنظم السياسية، المؤسّسة الجامعيّة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الثالثة، ١٩٨٧.

١٣- أرنست ليبهارت: الديمقراطية في المجتمع المتعدّد، دراسة مقارنة، ترجمة أفلين أبو متري مسرّة، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٨٤.

١٤- د. ألبير منصور: الإنقلاب على الطائف، دار الجديد، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٣.

١٥- د. ألبير منصور: موت جمهوريّة، دار الجديد، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.

١٦- د. باسم الجسر: ميثاق ١٩٤٣، لماذا كان وهل سقط؟، دار النهار للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٧٨.

١٧- بشارة الخوري: حقائق لبنانية، منشورات أوراق لبنانية، بيروت، لبنان، الجزء الثاني، لا.ط.، ١٩٦١.

١٨- بشارة منسّى: بين الطائف والطوائف، شركة المشرق للنشر، بيروت، لبنان، لا.ط.، لا.تا.

١٩- د. بيان نويهض: تطوّر النظام الدستوري السياسي اللبناني، ١٩٢٠- ١٩٩٥، مع موجز للتاريخ السياسي من عهد الفينيقيين حتى القرن العشرين، لا.د.، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٩٦.

٢٠- تيودور هانف: لبنان، تعايش في زمن الحرب، ترجمة موريس صليبا، مركز الدراسات العربي الأوروبي، باريس، لا.ط.، ١٩٩٣.

٢١- جورج سعادة: قصّتي مع الطائف، مطابع الكريم الحديثة، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٩٨.

٢٢- جوزف مغيزل: لبنان والقضيّة العربية، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٥٩.

٢٣- د. حسن الزين: لماذا فشل النظام البرلماني في لبنان؟، دار الفكر الحديث، بيروت، لبنان، لا.ط.، ٢٠٠١.

٢٤- خليل الهندي وأنطوان النّاشف: الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده، المؤسّسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، لا.ط.، ٢٠٠٠.

٢٥- داود الصايغ: النظام اللبناني في ثوابته وتحوّلاته، دار النهار للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، شباط ٢٠٠٠.

٢٦- د. رزق رزق: رشـــيد كرامي السياسي ورجل الدولة، منشورات مختارات، بيروت، لبنان، لا.ط.، لا.تا.

٢٧- د. رياض الصّمد: الطائفية ولعبة الحكم في لبنان، لا.د.، الطبعة الأولى، ١٩٧٧.

٢٨- د. زهـــير شـــكر: الوســـيط فـــي القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسّسات الدستورية، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ٢٠٠١.

٢٩- د.زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسّسات السياســية، (النظريّة العامّة والدول الكبرى)، المؤسّسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، ١٩٩٢م.

٣٠- د. زهـــير شـــكر: الوســـيط فـــي القانون الدستوري اللبناني، الجزء الثاني، النظام السياسي والدستوري في لبنان، لا.د.، لا.ط.، ١٩٩٠.

٣١- د. زهير شكر: النظام السياسي والدستوري في لبنان، نشأته وتطوّره، مؤسّساته الدستورية، محاضـــرات لطلاّب الدراسات العليا قسميّ القانون العام والعلوم السياسية، الفرع الأول عام ٩٢/٩١، مجلس فرع الطلاب، أمانة شؤون المطبوعات، بيروت، لبنان.

٣٢- د. زهير شكر: محاضرات في القانون الدستوري لطلاّب الدّراسات العليا قسميّ القانون العام والعلوم السياسية، الجامعة الإسلامية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠٠١/٢٠٠٠.

٣٣- د. سليم الحصّ: حرب الضحايا على الضحايا، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٨٨.

٣٤- د. ســـليم الحـــصّ: زمن الأمل والخيبة، تجارب الحكم ما بين ١٩٧٦ و ١٩٨٠، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، ١٩٩٦.

٣٥- د. ســـليم الحـــصّ: عهد القرار والهوى، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩١.

٣٦- د. سليم الحص: للحقيقة والتاريخ، تجارب الحكم ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٠، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، لبنان، الطبعة السّابعة، ٢٠٠٢.

٣٧- صائب سلام: كلمات ومواقف، ١٩٥٤-١٩٩٠، مركز الأبحاث والتوثيق، بيروت، لبنان، لا.ط.، لا.تا.

٣٨- صائب سلام: مسيرة السلام من ١٩٨٨/١٠/٤ إلى ١٩٩٠/٢/٢١، مركز صائب سلام للأبحاث والتوثيق، بيروت، لبنان، لا.ط.، لا.تا.

٣٩- د. عصام سليمان: الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، دار بيسان، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٩٨.

٤٠- د. عصام سليمان: الفدرالية، والمجتمعات التعدُّديّة ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٩١.

٤١- د. عصام سليمان: دراسات لبنانية مهداة إلى جوزف مغيزل (مجموعة مؤلّفين)، دار النهار للنشر ومؤسّسة جوزف مغيزل، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٩٦.

٤٢- عبد العزيز قبّاني: لبنان والصيغة المأساة، لا.د.، لا.ط.، لا.تا.

٤٣- كمال جنبلاط: لبنان وحرب التسوية، الدراسات الاشتراكية، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٧٧.

٤٤- الرّائد ماجد ماجد: تاريخ الحكومات اللبنانية (١٩٢٦-١٩٩٦)، التأليف، الثقة، الاستقالة، لا.د.، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.

٤٥- د. محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٢.

٤٦- د. محسن خليل: الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٩٢.

٤٧- د. مسعود ضاهر: لبنان الإستقلال، الصيغة والميثاق، دار المطبوعات الشرقية، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، ١٩٨٤.

٤٨- د. مسعود ضاهر: الجذور التاريخيّة للمسألة الطائفية اللبنانية (١٦٩٧-١٨٦١)، معهد الإنماء العربي، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٨١.

٤٩- د. محمد طيّ: القانون الدستوري والمؤسّسات السياسية، لا.د.، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.

٥٠- مهدي عامل: في الدولة الطائفية، دار الفارابي، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية، ١٩٨٩.

٥١- د. محمــد كامل ليلة: النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٦٩.

٥٢- د. منوال يونس: قواعد النظام السياسي الأنسب للبنان، مركز الدّراسات اللبنانية المتخصّصة، لا.د.، لا.ط.، لا.تا.

٥٣- د. نــزيه كــبّارة: الســلطة التنظيميّة في لبنان وضوابطها، جروس برس، طرابلس، لبنان، الطبعة الأولى، ١٩٨٥.

٥٤- د. هناء عبد الحيّ: النظام السياسي والدستوري في لبنان، لا.د.، الطبعة الأولى، ١٩٩٤.

٥٥- وضّــاح شرارة: الأمّة القلقة، العامليّون والعصبيّة العامليّة على عتبة الدولة اللبنانية، لا.د.، لا.ط.، لا.تا.

٥٦- يوســف خوري: البيانات الوزاريّة اللبنانية ومناقشاتها في مجلس النواب (١٩٢٦-١٩٨٤)، مؤسّسة الدراسات اللبنانية، بيروت، لبنان، المجلّد الأول، ١٩٨٦.

٥٧- يوسف سالم: ٥٠ سنة مع الناس، دار النهار للنشر، بيروت، لبنان، لا.ط.، ١٩٧٥.

٥٨- مقابلات شخصية مع الرئيس حسين الحسيني بتاريخ ١٩٩٩/٨/٢٥ و ٢٠٠٣/٧/٧.

٥٩- <u>الصُحف السياسية:</u>

النهار، السفير، الديار، اللواء، العمل، الحياة، نداء الوطن، الأنوار، اللوموند الفرنسية.

٦٠- <u>الدَّوريـــات:</u>

١- الجريدة الرسميّة.

٢- المجــلاّت:

أ- مجلة الحياة النيابية، فصليّة، تصدر عن المديرية العامة للدراسات والأبحاث في المجلس النيابي اللبناني.

ب- مجلة الأسبوع العربي.

ج- مجلة الضياء.

د- مجلة الطريق.

هـ- مجلة السياسية الكويتية.

٦١- شبكة الأنترنت العالمية.

٦٢- **وثائق رسمية:**

١- الدستور اللبناني.

٢- مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء» رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١، المعدّل بمرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١.

٣- رأي استشاري رقم ٩٣/١٤-٩٤ و ٩٣/٢٨- ٩٤ تاريخ ١٩٩٣/١١/١٨ و ١٩٩٣/١٢/١٥، صادر عن مجلس شورى الدولة (الغرفة الإداريّة)، بشأن مشروع مرسوم يرمي إلى تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١، المتعلّق بتنظيم أعمال مجلس الوزراء.

٤- قرار رقم ١٨٩ تاريخ ١٩٩٥/١/٣، صادر عن مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) في أساس المراجعة رقم ٩٣/٢٥٤ المقدّمة من الدكتور إدمون نعيم بالوكالة عن الوزير السّابق جورج نعمة الله إفرام.

لائحة المراجع باللغة الفرنسية

1- Charles DEBBASCH: Droit Constitutionnel et institutions politiques, Economica, 1983.

2- Claude LECLERCQ : Droit constitutionnel et institutions politiques, Éditions Litec, paris, neuvième (9e-) édition, 1995.

3- Georges Burdeau, François Hamon, Michel Troper : Droit constitutionnel, Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, paris, 23e - édition, 1993.

4- Louis Favoreau, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean, Louis Mestre, Otto pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni : Droit Constitutionnel, Éditions Dalloz, Paris, 3e- édition, 2000.

5- Monica Charlot : la vie politique dans l'Angleterre d'aujourd'hui, Armand colin, Collection U., Paris, 1976.

6- Maurice Duverger : les partis politiques, librairie Armand Colin, Paris, 1976.

7- Marcel Prélot: Droit constitutionnel et institutions politiques, (3e-) édition, Dalloz.

8- Pierre GABORITE, GAXIE Daniel : Droit constitutionnel et institutions politiques, MEMENTOS THEMIS, Collection dirigé par Maurice Duverger, presse Universitaires de France, 1-ere édition.

9- Pierre PACTET : Textes de droit constitutionnel, Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A., Paris, 4-eme édition mise à Jour et complétée, 1995.

10- PHILIPE PARINI : Les institutions politiques, Armand colin Éditeur, Paris, 1984.

11- Pierre VIALLE : Droit constitutionnel et institutions politiques, 1-ere édition, 1984, L'HERMES.

الفهـــرس

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة


ملاحق

نص مرسوم «تنظيم أعمال مجلس الوزراء»

مرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١
المعدل بمرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١
(تنظيم اعمال مجلس الوزراء)

إن رئيس الجمهورية.

بناء على الدستور.

بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وبعد استشارة مجلس شورى الدولة رأي رقم ٨٠ تاريخ ١٩٩٢/٥/٢٥.

بعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٢/٤/٢٩ و١٩٩٢/٧/٨.

يرسم ما يأتي:

الفصل الأول
إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء

المادة الأولى: يتضمن جدول أعمال مجلس الوزراء القضايا والمشاريع والاقتراحات التي تدخل في صلاحيات مجلس الوزراء.

المادة ٢: يُكوِّن الوزير المختص، في كل قضية يرى عرضها على مجلس الوزراء، ملفاً كاملاً يعزز بالأوراق الثبوتية والمستندات ذات العلاقة بالقضية يودعه رئاسة مجلس الوزراء على أن يرفق بكل مستند نسخاً على عدد الوزراء مصدقة عن

المستند الأصلي، وعلى الأمين العام لمجلس الوزراء دون إبطاء إعادة الملف الذي لا يجري تحضيره على الشكل المبين أعلاه إلى الوزارة المختصة لاستكماله.

المادة ٣: تدرس رئاسة مجلس الوزراء القضايا المعروضة وتحيل منها ما يقتضي إحالته إلى المراجع المختصة لإبداء الرأي فيه وتعلم الوزير المختص بذلك.

المادة ٤: يضع رئيس مجلس الوزراء جدول الأعمال وفق الأصول المحددة في الدستور ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث وترسل نسخ عنه إلى رئاسة الجمهورية وإلى جميع الوزراء وذلك:

- قبل أسبوع على الأقل لتاريخ مناقشتها بالنسبة لمشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية ويقتضي أن ترفق بمشاريع القوانين جداول مقارنة تبين النص الحالي والنص المقترح والأسباب الموجبة والداعية للتعديل، «غير أنه يمكن بعد موافقة مجلس الوزراء مناقشة مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية في الجلسة دون التقيد بمهلة الأسبوع المذكورة»(١).

- قبل يومين على الأقل لمناقشتها بالنسبة لسائر المواضيع.

- مع مراعاة أحكام المادة ١٧ من هذا المرسوم تعتبر مناقشات ومداولات مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها(٢).

المادة ٥: لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء عرض الأمور الطارئة التي تطرأ بعد وضع جدول الأعمال من خارج الجدول المذكور وفقاً لمضمون الفقرة (١١) من المادة (٥٣) والفقرة (٦) من المادة (٦٤) من الدستور، ولا يبحث أي موضوع قبل عرضه مسبقاً على رئيس الجمهورية.

مع مراعاة الأصول الدستورية يمكن أن يعرض كل من رئيس الجمهورية

---

(١) أضيفت هذه الجملة على الفقرة الثانية من المادة الثانية بموجب المرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١.

(٢) أضيفت هذه الفقرة على نص المادة الثانية المذكورة بموجب نفس المرسوم ٤٧١٧.

ورئيس مجلس الوزراء على مجلس الوزراء بعد توزيع جدول الأعمال الأمور المستعجلة أو التي لها طابع السرية التي يرى المجلس أن المصلحة العامة تقضي بدرسها.

الفصل الثاني
اجتماعات مجلس الوزراء

المادة ٦: ينعقد مجلس الوزراء دورياً في مقره الخاص.

المادة ٧: يترأس رئيس الجمهورية، عندما يحضر، جلسات مجلس الوزراء وفق أحكام الفقرة (٥) من المادة (٦٥) من الدستور وفيما عدا ذلك يترأس هذه الجلسات ويدير المناقشات رئيس مجلس الوزراء.

المادة ٨: يتولى الرئيس إدارة الجلسة فيعرض جدول الأعمال ويضبط إدارة الجلسات ويدير المناقشات.

المادة ٩: مع مراعاة أحكام المادة (١٠) من هذا المرسوم تكون مناقشات مجلس الوزراء سرية ولا يحضرها سوى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والأمين العام ومن يساعده، ويمكن لمدير عام رئاسة الجمهورية أن يحضر الجلسة كما يمكن استدعاء من تقضي الضرورة الاستماع إليهم في الجلسة.

المادة ١٠: لا يكتمل نصاب الجلسات ولا تكون الجلسات قانونية إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس ولا يجوز اتخاذ أي قرار إلا بتوفر هذا النصاب.

المادة ١١: يوضع محضر خطي يلخص الوقائع والمداولات والقرارات والتحفظات وتتلى منه المقررات فقط في نهاية الجلسة، ويقترن بتوقيع رئيس مجلس الوزراء وأمين عام مجلس الوزراء.

الفصل الثالث
مداولات مجلس الوزراء ومقرراته

المادة ١٢: تراعى في أعمال مجلس الوزراء الأولويات التالية:

أ ـ الأوضاع العامة وقضايا الساعة.

ب ـ الأمور الطارئة.

جـ ـ القضايا المدرجة على جدول الأعمال.

المادة ١٣: يتلو أمين عام مجلس الوزراء خلاصة كل مشروع معروض على الجدول كما يتلو عند الاقتضاء التقارير الموضوعة حوله، ثم يعطى الكلام للوزير المختص ومن بعد للوزراء الذين طلبوا الكلام في الموضوع وذلك تباعاً حسب ترتيب طلباتهم.

المادة ١٤: بعد إنتهاء المداولة في الموضوع يتخذ مجلس الوزراء القرار المناسب بشأنه وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من المادة (٦٥) من الدستور.

المادة ١٥: تتخذ قرارات المجلس توافقاً وإلا فبالتصويت العلني برفع الأيدي أو بالمناداة بالأسماء.

المادة ١٦: يعتبر المشروع المطروح على التصويت مقترناً بموافقة مجلس الوزراء في حال موافقة أكثرية الوزراء الحاضرين، وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة (٥) من المادة (٦٥) من الدستور التي تتطلب أكثرية ثلثي عدد أعضاء مجلس الوزراء للموافقة على المواضيع الأساسية المحددة حصراً في الفقرة المذكورة.

الفصل الرابع
تلاوة المقررات

المادة ١٧: قبل إعلان الرئيس رفع جلسة مجلس الوزراء، عادية كانت أم طارئة يتلو الأمين العام المقررات التي اتخذها المجلس للتصديق عليها وبعد إنتهاء الجلسة تذاع المعلومات الرسمية عن الوقائع أمام وسائل الإعلام ما عدا تلك التي يقرر مجلس الوزراء إعطاءها الطابع السري ضماناً لسلامة تنفيذها.

يعطي الطابع السري للقرارات المتعلقة بالمواضيع سواء كانت عادية أو سياسية بالأكثرية المطلوبة دستورياً لإقرارها.

المادة ١٨: تعتبر مقررات مجلس الوزراء مصدقة بعد تلاوتها في نهاية الجلسة وأي تعديل لاحق عليها يتطلب موافقة جديدة من مجلس الوزراء إلا إذا تعلق ذلك

بخطأ مادي لا يؤثر في جوهر هذه المقررات.

المادة ١٩: رئيس مجلس الوزراء هو الناطق الرسمي باسم مجلس الوزراء، وله، أن يفوض من يشاء بإعطاء المعلومات الرسمية عن الجلسة وعن المواضيع والمداولات الهامة التي بحثها المجلس.

الفصل الخامس
صياغة المقررات

المادة ٢٠: تضع الأمانة العامة لمجلس الوزراء محاضر إفرادية بالقرارات التي اتخذها المجلس في مختلف القضايا والمواضيع تضمنها ملخصاً عن أهم المستندات المتعلقة بكل منها، وذلك في خلال مهلة لا تتجاوز خمسة أيام من تاريخ اتخاذ القرار، وإذا حصل أي تأخير في الصياغة لالتباس ما فيقتضي مراجعة رئيس مجلس الوزراء وعند الاقتضاء مجلس الوزراء في الجلسة التالية.

المادة ٢١: يذكر في متن كل قرار رقم المحضر الخاص به، ورقم القرار والسنة كما يذكر بالتحديد في متن القرار انعقاد الجلسة، وتاريخ انعقادها باليوم والشهر والسنة، والجهات التي سيبلغ إليها القرار.

المادة ٢٢: يمسك سجل خاص لدى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لقرارات مجلس الوزراء وتحفظ المحاضر الأصلية ونسخ عنها في المكان المخصص لحفظها وفقاً ولأصول وأنظمة الحفظ الحديثة كما يصار إلى تصويرها، تباعاً، بطريقة الميكروفيلم، ولا يجوز إعطاء أية نسخة عنها لأحد على أنه يحق لكل وزير الاطلاع شخصياً على محاضر مجلس الوزراء.

الفصل السادس
ابلاغ القرارات ومتابعة تنفيذها

المادة ٢٣: تبادر الوحدات المختصة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء إلى إبلاغ رئاسة الجمهورية نسخاً عن كافة المحاضر الإفرادية لقرارات مجلس الوزراء وإلى إبلاغ هذه القرارات إلى الوزارات والجهات المعنية بها وذلك فور توقيعها

من الأمين العام وعلى أن يتم ذلك خلال مهلة عشرة أيام من تاريخ اتخاذ القرار.

المادة ٢٤: توضع مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية أو التنفيذية أو الإدارية، تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء، في مهلة أقصاها شهر من تاريخ اتخاذها، وعلى جميع الجهات المعنية اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لتأمين ذلك.

المادة ٢٥: لمختلف الادارات الرسمية الاستعانة عند الاقتضاء بالأمانة العامة لمجلس الوزراء من اجل وضع مشاريع القوانين أو المراسيم التي يتطلبها تنفيذ مقررات مجلس الوزراء.

الفصل السابع
في السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة

المادة ٢٦: يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس الوزراء، كلما كان ذلك ضرورياً، خلاصة مفيدة عن التقارير التي ترفع إليه من جانب أجهزة الرقابة.

المادة ٢٧: لأجل تنفيذ أحكام المادة السابقة تذكر الأجهزة المذكورة بضرورة وضع تقارير وافية عن سير أعمالها ويركز بصورة خاصة على كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة وأعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات عامة وسائر الأجهزة العسكرية والأمنية بدون استثناء.

الفصل الثامن
في التضامن الوزاري

المادة ٢٨: إن قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع أعضاء الحكومة وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري.

- وعلى الوزير المختص تبعاً لذلك الالتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات[1].

---

(١) أضيفت هذه الفقرة على المادة ٢٨ بموجب المرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١.

الفصل التاسع
أحكام متفرقة

المادة ٢٩: لمجلس الوزراء أن يؤلف لجاناً مؤقتة يكلفها مهام محددة ضمن مهل محددة وللجان المذكورة حق الاستعانة بمن تشاء من موظفي الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات على اختلاف أجهزتها وأسلاكها وعلى اللجان المذكورة تقديم تقرير عن أعمالها إلى رئيس مجلس الوزراء فور إنتهاء المهلة المحددة لقيامها بمهامها، سواء أنجزت مهمتها أم لا، ويعرض رئيس مجلس الوزراء التقرير على مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب.

المادة ٣٠: يعمل بهذا المرسوم فور نشره في الجريدة الرسمية.

بيروت في١ آب ١٩٩٢
الإمضاء: الياس الهراوي

صدر عن رئيس الجمهورية
رئيس مجلس الوزراء
الإمضاء: رشيد الصلح

رئيس مجلس الوزراء
الإمضاء: رشيد الصلح

* * *

رئاسة مجلس الوزراء

مرسوم رقم ٤٧١٧

تعديل بعض أحكام المرسوم رقم ٢٥٥٢

تاريخ ١٩٩٢/٨/١

المتعلق بتنظيم أعمال مجلس الوزراء

إن رئيس الجمهورية،

بناءً على الدستور،

بناءً على المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ (تنظيم أعمال مجلس الوزراء)،

بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء،

وبعد استشارة مجلس شورى الدولة (رأي رقم ٢٨ تاريخ ١٩٩٣/١٢/١٥)،

وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٤/١/١٠،

يرسم ما يأتي:

المادة ١: ألغي نص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ واستعيض عنه بالنص التالي:

«- قبل أسبوع على الأقل لتاريخ مناقشتها بالنسبة لمشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، ويقتضي أن ترفق بمشاريع القوانين جداول مقارنة تبين النص الحالي والنص المقترح والأسباب الموجبة الداعية للتعديل، غير أنه يمكن بعد موافقة مجلس الوزراء مناقشة مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية في الجلسة دون التقيد بمهلة الأسبوع المذكورة».

المادة ٢: أضيف إلى نص المادة الرابعة من المرسوم رقم ٢٥٥٢ المذكور الفقرة التالي نصها: «مع مراعاة أحكام المادة ١٧ من هذا المرسوم تعتبر مناقشات ومداولات مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها».

المادة ٣: أضيف إلى نص المادة ٢٨ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ المذكور النص التالي: «وعلى الوزير المختص تبعاً لذلك الالتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات».

المادة ٤: ينشر هذا المرسوم ويبلغ حيث تدعو الحاجة ويعمل به فور نشره في الجريدة الرسمية.

بعبدا في ٣١ كانون الثاني ١٩٩٤

الامضاء: الياس الهراوي

صدر عن رئيس الجمهورية

رئيس مجلس الوزراء

الامضاء: رفيق الحريري

رئيس مجلس الوزراء

الامضاء: رفيق الحريري

* * *

رقم الملف: ١٤/٩٣ - ٩٤

رأي رقم: ١٤/٩٣ - ٩٤

تاريخ: ١٩٩٣/١١/١٨

طالب الرأي: رئاسة مجلس الوزراء

الموضوع: مشروع مرسوم يرمي إلى تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ المتعلقة بتنظيم أعمال مجلس الوزراء

الهيئة: الرئيس: جوزف شاوول

المستشار: نجلا كنعان

المستشار: اندره صادر

مجلس شورى الدولة
(الغرفة الإدارية)

إن مجلس شورى الدولة ـ الغرفة الإدارية،

بعد الإطلاع على كتاب رئيس مجلس الوزراء رقم ١١١١/م.ص تاريخ ١٠/١١/١٩٩٣ والذي يطلب بموجبه إبداء الرأي بشأن مشروع مرسوم يرمي إلى تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢، المتعلق بتنظيم أعمال مجلس الوزراء.

وبعد الإطلاع على مشروع المرسوم المشار إليه، وعلى تقرير المستشار المقرر، وبعد المذاكرة حسب الأصول.

يبدي ما يلي:

أولاً: تنص المادة الثانية من مشروع المرسوم على اعتبار جدول أعمال مجلس الوزراء مستنداً سرياً كما تعتبر مناقشات ومداولات مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها.

١ ـ يعتبر المستند إدارياً (Document Administratif) إذا كان محدداً أو منظماً وفق القانون العام.

Chapus: Droit Administratif Général Tome I - 5ème Edit (1990) No.535, p.336: ... Un document n'est administratif que s'il est régi par le droit public.

ومن البديهي أن جدول أعمال مجلس الوزراء يعتبر بصورة أساسية «مستنداً إدارياً».

٢ ـ أمّا «السرية» الموصوف بها جدول مجلس الوزراء، فإنه بالرغم من تطور الإجتهاد بشأن (الشفافية الإدارية La Transparence Administrative) للمستندات الإدارية بصورة عامة، والتي تسمح لكل مواطن صاحب مصلحة بالإطلاع على أكثرية المستندات الإدارية بواسطة القضاء ـ باستثناء تلك التي تتعلق مثلاً بالدفاع الوطني أو بسياسة الدولة الخارجية ـ ومناقشة مضمونها صوناً لحقوقه، إن المبدأ السائد وفق العرف هو «سرية المستندات الإدارية».

وهذا العرف يجد سنده القانوني في المادة ٥٧٩ من قانون العقوبات المطابقة للمادة ٣٧٨ عقوبات فرنسي وذلك فيما يتعلق بالموظفين أو لكل من كان بحكم حرفته أو وظيفته أو مهنته أو فنه على علم بسر. هذا فضلاً عن أن وراء السرية يوجب موجب كتمان مهني مفروض على الموظفين وفاقاً لقانون الموظفين ذاته.

٣ ـ استقر الإجتهاد على اعتبار أن حق الاطلاع على المستند الإداري يجب أن ينجم عن نص صريح. وأنه في حال عدم وجود مثل هذا النص لا يحق لأي شخص كان حق الإطلاع على المستندات الإدارية.

Encycl. Dalloz.

Répert. de Contentieux Administratif

Tome I, Vo. Documents Administratifs (Accès aux)m No.5 et S.

No.10: La jurisprudence est également demeurée stricte du point de vue des administrés. Elle repose sur l'idée que le droit d'accés doit resulter d'un texte exprès. En l'absence d'un tel texte... Un particuleir n'a aucun droit à la communication des actes administratifs...

٤ ـ إن «اعتبار مناقشات ومداولات مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها» هو من البديهيات في النظام الديمقراطي البرلماني والعرف الدستوري.

وبالفعل، إن قاعدة السرية مطبقة في مختلف بلدان العالم بصورة دقيقة وضيقة. حتى أنه يعتبر فعل أحد الوزراء الذي يدوّن ما يحصل في جلسة مجلس الوزراء بأنه «عمل غير لائق» كما أن إنشاء ما يحصل في جلسة مجلس الوزراء من قبل وزير ما يوصف بأنه عملاً غير لائق أيضاً.

Barthélemy et Duez: Traité de Drroint Constitutionnel, 1933, p.658 et p.659.

Les délibérations du Conseil des Ministres sont secrètes... Le public ne connait que ce que lui déclare un communiqué...

La règle du secret du Conseil est entendue très strictement par la coutume. Commettrait une sorte d'incorrection le personnage quelconque qui prendrait des notes au cours d'une délibération; la règle fut rappelée au général

Weygand, lorsqu'il accompagna le Maréchal Foch à un Conseil où devaient être examinées les conditions de la Sécurité Française.

Commettrait aussi une sorte d'incorrection le ministre qui dévoilerait ce qui s'est dit dans un Conseil.

A. Esmein: Eléments de Droit Constitutionnel Français et comparé, 8ème Edit, 1928, Tome II.

P. 252: Le Conseil des Ministres, comme le Conseil de Cabinet, est d'ailleurs une réunion absolument secrète.

P.253: (Renvoi 87)... Une fois même, paraît-il, un membre du cabinet prenait des notes pendant la séance, cette façon d'agir fut déclarée incorrecte.

- Ch. Gouaud: Le Conseil des Ministres sous la V République R.D.P., 1988, p.423 et S.

P.433: Le secret des délibérations et la publication du seul communiqué... confirme cette manifestation unitaire du pouvoir exécutif.

وبما أن اجتماعات مجلس الوزراء والمذكرات التي تحصل في داخله تتسم إذن بطابع السرية المطلقة.

C. Weiner: Recherches sur le pouvoir règlementaire des Ministres B.D.P., Tome 98, 1970.

P.33 Note 53: Il est difficile de connaître le processus exact suivant lequel les décisions sont délibérées et adoptées par le Conseil des Ministres, en raison de l'obligation du secret qui est imposée à ses membres.

- Bergeron: Fonctionnement de l'Etat.

P.243: Le Gouvernement fonctionne dans le grand secret de huis-clos. On ne connaît guère le fonctionnement gouvernemental que par ses resultats.

وتجدر الملاحظة في هذا المضمار، إلى المناقشات التي تحصل في جلسة مجلس الوزراء والتي تنتهي لإتخاذ القرار الملائم بعد إجراء التصويت. ففي هذه الحال يتوجب على الأقلية أن تنضم إلى رأي الأكثرية إذ إنه لا يوجد «معارضة» في وسط الحكومة. ولا يستعيد «المخالفون» من الوزراء حرية تصرفاتهم إلاّ عند استقالتهم من الحكومة.

Vedel - Manuel Elem. de Droit constitutionnel - 1949.

P.444: ... Il est établi un ordre du jour du Conseil...

Le Conseil délibère... les délibérations ne se concrétisent pas nécessairement dans un vote. Si un vote a lieu, la minorité est censée se rallier à l'avis de la majorité. Il n'y a pas «d'opposition» dans le Cabinet. Ce n'est qu'en démissionnant que les dissidents peuvent retrouver leur liberté d'action et de critique.

وبما أن المجلس يرى الموافقة على المادة الثانية من مشروع المرسوم المقترح.

ثانياً: تنص المادة الثالثة من مشروع المرسوم على ما يلي:

«يضاف إلى المادة ٢٨ من المرسوم المذكور النص التالي:

«وعلى الوزير المختص تبعاً لذلك الالتزام بتوقيع المراسيم تنفيذاً لقرارات «مجلس الوزراء».

- «وفي حال تمنع أحد الوزراء عن التوقيع ضمن مهلة عشرين يوماً من تاريخ إيداعه مشروع المرسوم يعتبر المرسوم نافذاً دون توقيعه.

وبما أن المادة ٥٤ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ تنص على ما يلي:

«مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون...».

وبما أن توقيع الوزير المختص المرسوم هي الطريقة الدستورية التي بموجبها يتولى الوزير، وفق أحكام المادة ٥٤ المذكورة من الدستور إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين فيما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به، عندما يكون من الواجب إصدار مرسوم لأجل ذلك. فتوقيع الوزير المختص المرسوم ليس أمراً شكلياً لازماً فحسب بل إنه من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم الصادر. وعلى هذا، فإن خلو مرسوم ما من توقيع الوزير المختص يجعل من المرسوم عملاً إدارياً باطلاً.

G. Jèze: Notes sous C.E. Carrière 19 Mai 1905

R.D.P., 1905, p.45 et S.

L'acte juridique du Président de la République est nul pour incompétence s'il ne porte pas le contreseing de tous les Minitres intéressés...

Tchen Yan Sun: Le Contreseing sous la constitution de 1875 et dans la pratique franç. actuelle, p.73.

J.M. Auby: l'Inexistence des actes administratifs.

P.212:... Le défaut de contreseing, d'un Ministre entraîne la nullité du décret lorsque le contreseing est imposé par un texte légal...

G. Tedeschi: Le contreseing ministériel sous les diverses const. Franç. et étrangères R.D.P. 1945.

P.459: Un acte du Président de la République est sans valeur, s'il s'agit d'un décret... le contreseing étant une formalité indispensable pour l'existence du décret.

وبما أن المرسوم هو كيان قانوني متكامل يجب أن يصدر وفاقاً للأصول الجوهرية التي حددها الدستور. كما أنه يجب أن يكون توقيع الوزير المختص مرسوماً متزامناً مع توقيع رئيس الدولة قبل صدور المرسوم ولا يمكن استدراك ذلك التوقيع بعدئذ بصورة من الصور، غير أنه يمكن إصلاح العيب الشكلي الجوهري Vice de forme substantiel بإصدار مرسوم آخر (Régularisation).

R. Chapus: Op. Cit.

No. 1041:......

....

Il est particulièrement important d'être attentif à ne pas commettre une illégalité.. car les actes qui seraient entachés ne seraient pas régularisable par la ratification de l'acte par l'autorité compétente, ou par l'accomplissement a posteriori des procédures ou formes omises.

Il n'y a de possible que l'édiction d'une décision nouvelle.

وبما أنه في حال الطعن سيتولى مجلس شورى الدولة بادىء ذي بدء التدقيق بأسباب انعدام وجود وبطلان المرسوم المطعون فيه لخلوه من توقيع الوزير المختص.

C. Weiner: Op. Cit.

P.64: On peut relever d'ailleurs, que les moyens des requêtes tirés du défaut du contreseing sont toujours examinés en premier lieu dans les arrêts...

وبما أن توقيع الوزير المختص هو إذن من المقومات الجوهرية لتكوينه وأن علّة البطلان تتعلق بالانتظام العام وعلى القاضي إثارتها عفواً.

A. Calogéropoulos: Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux.

In B.D.P. Tome 145, 1983, p.83 et 92.

P.83 Note N.62: Le contreseing des ministres intéressés est donc absolument indispensable pour la validité des actes du Président de la Republique, que c'est là une obligation formellement édictée par la Constitution par conséquent essentiellement d'ordre public et dont l'inobservation entraîne la nullité de l'acte.

G. Debouy: Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative Contentieuse, p.77.

Waline: Droit Administratif 9ème Edit, o.461, No.754.

وبما أن المادة الثالثة فقرتها الثانية من مشروع المرسوم المقترح تخالف صراحة أحكام المادة ٥٤ من الدستور ويقتضي بالتالي إلغاءها وإلاّ يتعرض كل مرسوم يخلو من توقيع الوزير المختص للطعن وبالتالي للإبطال من قبل مجلس شورى الدولة.

لذلك

يرى:

١ - الموافقة على المادتين الأولى والثانية الفقرة الأولى من المادة الثالثة من مشروع المرسوم المقترح.

٢ - عدم الموافقة على المادة الثالثة فقرتها الثانية من مشروع المرسوم المذكور لمخالفتها صراحة أحكام المادة ٥٤ من الدستور.

رأياً أصدر بتاريخ الثامن عشر من تشرين الثاني ١٩٩٣.

المستشار أندره صادر — المستشار نجلا كنعان — الرئيس جوزف شاوول

ملف رقم: ٢٨/ ٩٣ ـ ٩٤

رأي رقم: ٢٨/ ٩٣ ـ ٩٤

تاريخ: ١٥/ ١٢/ ١٩٩٣

طالب الرأي: رئاسة مجلس الوزراء

الموضوع: مشروع مرسوم يرمي إلى تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/ ٨/ ١٩٩٢ المتعلق بتنظيم أعمال مجلس الوزراء.

الهيئة: الرئيس: جوزف شاوول

المستشار: نجلا كنعان

المستشار: اندره صادر

مجلس شورى الدولة
(الغرفة الإدارية)

إن مجلس شورى الدولة (الغرفة الإدارية)،

بعد الإطلاع على كتاب رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٨٦/ص تاريخ ١/ ١٢/ ١٩٩٣ والذي يطلب بموجبه إبداء الرأي بشأن مشروع مرسوم يرمي إلى تعديل المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/ ٨/ ١٩٩٢، المتعلق بتنظيم أعمال مجلس الوزراء.

وبعد الإطلاع على مشروع المرسوم المقترح، وعلى تقرير المستشار المقرر، وبعد المذاكرة حسب الأصول،

يبدي ما يلي:

تنص المادة الثانية من مشروع المرسوم على اعتبار جدول أعمال مجلس الوزراء مستنداً سرياً كما تعتبر مناقشات ومداولات مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها.

١ ـ يعتبر المستند إدارياً (Document Adminitratif) إذا كان محدداً أو منظماً وفق القانون العام.

Chapus: Droit Administratif Général, Tome I, 5ème Edit (1990), No.535, p.336: ..: Un document n'est administratif que s'il est regi par le Droit public.

ومن البديهي أن جدول أعمال مجلس الوزراء يعتبر بصورة أساسية مستنداً إدارياً.

٢ ـ أما «السرية» الموصوف بها جدول مجلس الوزراء، فإنه بالرغم من تطور الاجتهاد بشأن الشفافية الإدارية (La Transparence Administrative) للمستندات الإدارية بصورة عامة، والتي تسمح لكل مواطن صاحب مصلحة بالإطلاع على أكثرية المستندات الإدارية بواسطة القضاء ـ باستثناء تلك التي تتعلق مثلاً بالدفاع الوطني أو بسياسة الدولة الخارجية ـ ومناقشة مضمونها صوناً لحقوقه، إن المبدأ السائد وفق العرف هو «سرية المستندات الإدارية» وهذا العرف يجد سنده القانوني في المادة ٥٧٩ من قانون العقوبات المطابقة للمادة ٣٧٨ عقوبات فرنسي. وذلك فيما يتعلق بالموظفين أو لكل من كان بحكم حرفته أو وظيفته أو مهنته أو فنه على علم بسر. هذا فضلاً عن أن وراء السرية يوجد كتمان مهني مفروض على الموظفين وفاقاً لقانون الموظفين ذاته.

٣ ـ استقر الاجتهاد على اعتبار أن حق الاطلاع على المستند الإداري يجب أن ينجم عن نص صريح. وأنه في حال عدم وجود مثل هذا النص لا يحق لأي شخص كان حق الاطلاع على المستندات السرية.

Encycl. Dalloz:

Repert de Contentieux Administratif

Tome IV, Documents administratifs

(Accès aux), No.5 et S.

No.10: La jurisprudence est également demeurée stricte du point de vue des administrés. Elle repose sur l'idée que le droit d'accès doit resulter d'un texte exprès. En l'absence d'un tel texte... un particulier n'a aucun droit à la communication des actes administratifs...

٤ ـ إن «اعتبار مناقشات ومداولات مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها» هو من البديهيات في النظام الديمقراطي البرلماني والعرف الدستوري.

وبالفعل، أن قاعدة السرية مطبقة في مختلف بلدان العالم بصورة دقيقة وضيقة. حتى أنه يعتبر فعل أحد الوزراء الذي يدون ما يحصل في جلسة مجلس الوزراء بأنه «عمل غير لائق» كما أن إفشاء ما يحصل في جلسة مجلس الوزراء من قبل وزير ما يوصف بأنه عمل غير لائق أيضاً.

Barthélemy et Duez: Traité de Droit constitutionnel, 1933, p.658 et 659.

Les délibérations du Conseil des ministres sont secrètes... Le public ne connait que ce que lui déclare un communiqué...

La règle du secret du Conseil est entendue très strictement par la coutume. Commettrait une sorte d'incorrection le personnage quelconque qui prendrait des notes au cours d'une délibération; la règle fut rappelée au général Weygand, lorsqu'il accompagna le Maréchal Foch à un Conseil où devaient être examinées les conditions de la Sécurité Française;

Commettrait aussi une sorte d'incorrection le ministre qui dévoilerait ce qui s'est dit dans un Conseil.

A Esmein: Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé 8ème Edit, 1928, Tome II.

P. 252: Le Conseil des Ministres, comme le Conseil de Cabinet, est d'ailleurs une réunion absolument secrète.

P.253: (renvoi 87)... Une fois même, parait-il, un membre du cabinet prenait des notes pendant la séance, cette façon d'agir fut déclarée incorrecte.

Ch. Gouaud: Le Conseil des Ministres sous la Vo. République R.D.P. 1988, p.423 et S.

P.433: Le secret des délibérations et la publication du seul communiqué... confirme cette manifestation unitaire du pouvoir exécutif.

وبما أن اجتماعات مجلس الوزراء والمذاكرات التي تحصل في داخله تتسم إذن بطابع السرية المطلقة.

C. Weiner: Recherches sur le pouvoir réglementaire des Ministres. B.D.P. Tome 98, 1970.

P.33 Note 53: Il est difficile de connaître le processus exact suivant lequel les décisions sont délibérées et adoptées par le Conseil des Ministres, en raison de l'obligation du secret qui est imposée à ses membres.

- Bergeron: Fonctionnement de l'Etat.

P.243: le Gouvernement fonctionne dans le grand secret du huis - clos. On ne connaît guère le fonctionnement gouvernemental que par ses résultats.

وتجدر الملاحظة في هذا المضمار، إلى أن المناقشات التي تحصل في جلسة مجلس الوزراء والتي تنتهي باتخاذ القرار الملائم بعد إجراء التصويت. ففي هذه الحال يتوجب على الأقلية أن تنضم إلى رأي الأكثرية، إذ إنه لا يوجد «معارضة» داخل الحكومة. ولا يستعيد «المخالفون» من الوزراء حرية تصرفهم إلاّ عند استقالتهم من الحكومة.

Vedel - Manuel - Elem. de Droit Constitutionnel, 1949.

P. 444: ... Il est établi un ordre du jour du Conseil...

Le Conseil délibère... Les délibérations ne se concrétisent pas nécessairement dans un vote. Si un vote a lieu, la minorité est censée se rallier à l'avis de la majorité. Il n'y a pas d'«Opposition» dans le Cabinet. Ce n'est qu'en démissionnant que les dissidents peuvent retrouver leur liberté daction et de critique.

وبما أن المجلس يرى الموافقة على المادة الثانية من المشروع المقترح.

لذلك،

يرى الموافقة على مشروع المرسوم المقترح.

رأياً أعطي بتاريخ الخامس عشر من كانون الأول ١٩٩٣.

المستشار	المستشار	الرئيس
اندره صادر	نجلا كنعان	جوزف شاوول

ملحــــق رقــم (٣)

مجلس شورى الدولة

(مجلس القضايا)

قرار رقم ١٨٩ تاريخ ١٩٩٥/١/٢

رقم المراجعة ٩٣/٢٥٤

السيد جورج نعمه الله افرام / الدولة ـ رئيس الجمهورية ـ رئيس مجلس الوزراء

الهيئة الحاكمة:

الرئيس: جوزف شاوول رؤساء الغرف: عزت الأيوبي واسكندر فياض ورشيد حطيط والمستشارون: نجلا كنعان ـ اندره صابر ـ سهيل بوجي.

عمل إداري: ـ عمل حكومي ـ مفهومه ـ اعمال صادرة عن رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او الوزراء في علاقاتهم المتبادلة ـ مرسوم بتغيير حقيبة احد الوزراء ـ عدم صلاحية القضاء الاداري.

ـ صلاحية مجلس شورى الدولة ـ التأكد من صدور العمل الحكومي عن سلطة صالحة بجلاء ـ مرسوم تبديل الحقائب الوزارية ـ صلاحية رئيس الجمهورية.

ـ ان نظرية الأعمال الحكومية ليست من عمل المشترع بل هي نظرية انضجها مجلس شورى الدولة الفرنسي وتبناها الاجتهاد اللبناني. وان بعض السلطات العامة كاعضاء الحكومة يتمتعون بصفتين سياسية وادارية وطبيعي ان تنعكس هذه الازدواجية في الوظيفة في صفة الاعمال الصادرة عنهم بحيث تنقسم الى اعمال حكومية واعمال ادارية تبعاً لذلك وقد استقر العلم والاجتهاد على اعتبار الاعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او الوزراء في علاقاتهم المتبادلة كتسمية واستقالة اعضاء الحكومة غير داخلة في اختصاص القضاء الاداري لانها من عداد الاعمال الحكومية لانها من الاعمال التي تضع موضع الاستعمال مبدأ فصل السلطات.

ان مجلس شورى الدولة غير صالح للنظر في المراجعة الموجهة ضد المرسوم القاضي بتغيير حقيبة احد الوزراء لانه عمل دستوري اتخذه رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بوصفه عضواً دستورياً وهو يختص بالقانون الدستوري وينظم مسألة دستورية ومتخذ من قبل سلطة وفق الاصول الدستورية ومتعلق بصفة رئيسية لعلاقات الحكومة مع المجلس النيابي اي العلاقات بين السلطات العامة الدستورية وهو الموضوع المفضل للعمل الدستوري.

ان العمل الحكومي محرر بطبيعته من احترام الشرعية فلا صلاحية لمجلس شورى الدولة في مراقبة مشروعية القرار من ناحية المشروعية الداخلية او المشروعية الخارجية بل يقتصر دوره في التحقق من وجود العمل المطعون فيه والتأكد من انه صادر بجلاء عن سلطة غير صالحة. وبما ان الوضعية الاقرب لتعديل الحقائب الوزارية هي تشكيل الحكومة وتأليفها وليس الاقالة فان التعديل يخضع لذات الصلاحية التي اوكلها الدستور لرئيس الجمهورية بموجب المادة ٥٣ فقرتها الرابعة وليس لمجلس الوزراء وبالتالي يكون مرسوم تعديل الحقائب الصادر عن رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء صادراً بجلاء عن سلطة صالحة.

باسم الشعب اللبناني

ان مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة،

بعد الاطلاع على ملف المراجعة القائمة بين السيد جورج نعمة الله افرام وبين الدولة ـ رئيس الجمهورية السيد الياس الهراوي ورئيس مجلس الوزراء السيد رفيق الحريري وعلى تقرير رئيس الغرفة المقرر ومطالعة مفوض الحكومة وملاحظات المستدعي عليهما مرفقاً بها مذكرة مبينا فيها الدافع الوحيد في اقامته هذه الدعوى. كما ان الدولة كررت اقوالها السابقة وبعد المذاكرة حسب الاصول،

بما ان السيد جورج نعمة الله افرام تقدم لدى هذا المجلس بتاريخ ٩ آب ١٩٩٣ بمراجعة بواسطة وكيله القانوني يطلب فيها ابطال المرسوم رقم ٣٦٠٢ تاريخ ١٩٩٣/٦/١١ المتضمن تعديل مرسوم تعيين الحكومة وذلك لمخالفته الدستور مع احتفاظه بكافة الحقوق التي تترتب على الابطال وتضمين الدولة الرسوم والمصاريف كافة.

وبما ان المستدعي يدلي بانه بتاريخ ١٩٩٢/١٠/٣١ صدر المرسوم ٢٩٠٠ المتضمن تشكيل الحكومة برئاسة السيد رفيق الحريري والتي عيّن فيها بعد موافقته وزيرا للموارد المائية والكهربائية. وبتاريخ ١٩٩٣/٦/١١ صدر عن رئيس

الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء المرسوم رقم ٢٦٠٢ المطعون فيه المتضمن تعديل مرسوم التعيين على الوجه التالي: جورج افرام: وزير دولة ـ الياس حبيقة: وزيرا للموارد المائية والكهربائية، وبعد ان احتج على مرسوم التعديل المطعون فيه لكونه يشكل تجاوزا على الدستور خاصة وان موافقته لم تؤخذ عليه ولم يستشر بخصوصه تقدم بهذه المراجعة طالبا ابطاله لمخالفته الاحكام والمبادئ الدستورية التالية.

١ ـ مخالفة احكام المادة ٥٣ من الدستور.

ان هذه المادة، وهي التي بني عليها المرسوم المطعون فيه، تقصر حق رئيس الجمهورية منفردا باصدار مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالة الحكومة واعتبارها مستقيلة وتوليه بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء قبول استقالة الوزراء واقالتهم. وبالتالي فان هذه المادة لا تنيط برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء اية صلاحية لتعديل الحقائب دون موافقة اعضاء الحكومة او المعنيين منهم على الاقل.

٢ ـ المداورة والتحايل على احكام المادة ٦٥ من الدستور.

ـ ان رئيس مجلس الوزراء كان يرغب الاسراع بتوقيع عقد اشغال ولوازم مع احدى المؤسسات الاجنبية في الوقت الذي كان يفاوض فيه المستدعي عدة مؤسسات اجنبية لهذه الغاية.

ـ ان رغبة رئيس مجلس الوزراء الاسراع في التوقيع على العقد المذكور دفعته بادئ الامر الى التفكير باقالة المستدعي واستبداله بوزير اخر يحقق هذه الرغبة الا انه استبعد هذه الوسيلة بعدما ثبت له عدم امكانية الحصول على موافقة ثلثي اعضاء الحكومة المطلوبة لاقالة الوزير بمقتضى المادة ٦٥ من الدستور، فلجأ الى الاستعانة بالمادة ٥٣ آنفة الذكر معتقدا انها تمكنه من استبعاد المستدعي والاتيان بالوزير البديل.

ـ ان استهداف الوصول الى غاية بتطبيق نص دستوري مقرر تحديدا لغاية اخرى يشكل، عدا عن مخالفته احكام الدستور، مداورة للاصول وتحايلا عليها. وهذا الامر ثابت بمجرد التزامن بين تاريخ مرسوم التعديل وتاريخ توقيع الوزير البديل عقد الالتزام مع المؤسسة الاجنبية، ويمكن الاثبات ايضا بواسطة وزراء اخرين وكبار موظفي مصلحة كهرباء لبنان.

وبما ان الدولة اجابت طالبة رد المراجعة في الشكل واستطرادا في الاساس وقد ادلت بالاسباب التالية:

١ ـ ان المراجعة مستوجبة الرد شكلاً:

أ ـ لعدم الاختصاص ولعدم صحة الخصومة

اذ لا يجوز مقاضاة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بخصوص الاعمال التي يتخذانها في معرض ممارسة صلاحياتهما الدستورية وفق المواد ٦٠ و٧٠ و٧١ من الدستور. وان هيئة القضايا تمثل الدولة كشخص معنوي امام القضاء الاداري في النزاعات المتعلقة بقرارات صادرة عنها كسلطة عامة في معرض ممارستها لوظيفتها الادارية. وبالتالي فهي لا تمثل مرجعاً دستوريا بصفته الشخصية او الرسمية وفي ما خص قراراته غير الادارية. ان قرارات رئيس الجمهورية الصادرة عنه بالانفراد او بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء دون الوزير او الوزراء المختصين لا تعتبر صادرة عن مرجع اداري وانما تعتبر صادرة عن مرجع دستوري لان السلطة الاجرائية مناطة بمجلس الوزراء.

ب ـ لعدم قابلية المرسوم للطعن امام القضاء.

ـ لان صلاحية مجلس شورى الدولة بمقتضى المادتين ٦٤ و١٠٥ من نظامه، تنحصر في ما خص قضاء الابطال، بابطال القرارات الادارية المحضة الصادرة عن السلطة العامة.

ـ لانه يقتضي التمييز داخل السلطة التنفيذية بين الاجهزة الادارية والاجهزة الحكومية او السياسية.

ـ ان ما يميز العمل الحكومي عن العمل الاداري يكمن في اهمية العمل المتخذ. فانجاز الاعمال الادارية يعتبر عملا اداريا اما التصدي للمسائل الكبرى والاستثنائية التي تضمن الوحدة السياسية والمصالح الوطنية الهامة فانه يعتبر عملا حكومياً.

ـ ان القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء دون غيرهما تعتبر اعمالا سياسية، تتصف بطابع دستوري محض. والمرسوم المطعون فيه بصدوره كذلك لا يشكل عملا اداريا محضا، وانما يتعدى ذلك ليأخذ صفة العمل الحكومي ذي الطابع السياسي وبهذه الصفة يخرج عن رقابة القضاء.

ـ ان المرسوم المطعون فيه يندرج ضمن الاعمال العائدة لعلاقات السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية لان قرار تسمية رئيس الحكومة يتخذ بعد استشارات نيابية ملزمة (المادة ٥٣ من الدستور) كما ان الحكومة لا تمارس اعمالها

الا بعد نيلها ثقة المجلس (المادة ٦٤ من الدستور).

ـ ان الرأي استقر في الفقه والاجتهاد الاداريين على القول ان الاعمال الداخلة ضمن نطاق علاقة السلطتين التنفيذية والتشريعية تعتبر اعمالاً حكومية لا تخضع لرقابة القضاء. وعليه وعلى فرض ان المرسوم المطعون فيه مخالف لاحكام الدستور فالرقابة في مثل هذه الحالة تعود للمجلس النيابي وليس للقضاء الاداري عملا بمبدأ فصل السلطات.

ـ واستطرادا يعتبر المرسوم المطعون فيه تدبيرا داخليا ينفرد باتخاذه المرجعان الدستوريان: رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة دونما رقابة من قبل القضاء.

واكثر استطراداً فان المراجعة امست بدون موضوع بعد صدور مرسوم اقالة المستدعي من الحكومة.

٢ ـ في الاساس:

المبدأ هو ان من يشكل الحكومة له صلاحية تعديل توزيع حقائبها طالما ان لا نص في الدستور يمنع او يقيد هذه الصلاحية. ولا يجوز استنتاج المنع او التقييد. ان نص المادة ٦٥ من الدستور لا ينطبق على الحالة المعروفة لانه ينحصر تحديدا على الاقالة. ان وضع الوزير هو وضع نظامي وليس وضعا تعاقديا وبالتالي لا حق مكتسب له في الاحتفاظ بحقيبة معينة. ويبقى امر التعديل كالتعيين عائدا للمرجع نفسه دونما اشتراط لموافقته عملا بمبدأ توازي الصيغ.

ـ وعلى سبيل الاستفاضة ان الاصل هو الانسجام الحكومي ويبقى للوزير المعترض اما تنفيذ سياسة الحكومة او الاستقالة.

وبما ان المستدعي اجاب بما خلاصته:

١ ـ ان الخصومة مشكلة وفقا للقانون.

ـ سواء كان الفريق الصالح للخصومة هو الدولة او رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء او الجهتان معاً، فكلهم مدعوون في المراجعة.

ـ ان هيئة القضايا تمثل الدولة في الخصومة دون ان تكون فريقا فيها، اما عند عدم وجوده، كما هو الحال في القضية المعروضة فان دعوة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة تقع موقعها القانوني على ان يمثلا بواسطة هيئة القضايا

٢ ـ يخضع المرسوم المطعون فيه لرقابة القضاء:

ـ انه وان كان النص القانوني الفرنسي الذي يحدد اختصاص مجلس شورى الدولة الفرنسي مماثلا للنص القانوني اللبناني الذي يحدد اختصاص مجلس شورى الدولة اللبناني، فان تطبيق نظرية الاعمال الحكومية في فرنسا مستمد من نصين قانونيين اخرين وهما:

ـ المادة ٤٧ من قانون ١٨٤٩/٤/٣.

ـ المادة ٢٦ من قانون ١٨٧٢/٥/٢٤.

وهذان النصان لا مثيل لهما في التشريع اللبناني وبالتالي لا سند قانونيا لهذه النظرية في لبنان.

ـ على فرض امكانية الاخذ بهذه النظرية في لبنان على غرار الوضع الفرنسي، فيبقى ان هذه النظرية تواجه نقدا شديدا من قبل الفقه الفرنسي لتعارضها مع مبدأ الشرعية ومبدأ دولة القانون التي تأبى ان تتمتع السلطة التنفيذية بحصانة ضد الرقابة القضائية في اي من قراراتها.

ـ ان اعمال السلطة التنفيذية هي اعمال ادارية وذلك دون تمييز بين اعمال حكم واعمال ادارة.

ـ ان العمل لا يتحصّن الا اذا صدر ضمن حدود الصلاحية حتى في اطار نظرية الاعمال الحكومية.

ـ انه بعد انشاء المجلس الدستوري، الذي يتمتع باختصاص مراقبة دستورية القوانين، اصبح بامكان القضاء النظر في دستورية الاعمال الحكومية.

ـ ان نظرية العمل الحكومي لا تتعدى الاعمال العائدة لعلاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية والعلاقات الخارجية.

ـ ان المرسوم المطعون فيه لا يدخل ضمن فئة الاعمال المتعلقة بالسلطتين الاجرائية والتشريعية.

ـ ان موضوع المراجعة يبقى قائما وان العمل المطعون فيه بسبب اخر دون اثر رجعي.

ـ ان القياس غير ممكن بين الوضع في ظل التشريع الفرنسي والوضع في ظل التشريع اللبناني لاختلاف النصوص الدستورية.

وبما ان الدولة عادت فاجابت مكررة وموضحة اقوالها وطلباتها السابقة.

وبما ان وكيل المستدعي قدم ملاحظاته على التقرير

طالعة مبرزا اقواله السابقة وقد ابرز مذكرة من يتدعي مبينا فيها الدافع الوجيد في اقامته هذه الدعوى دعم دولة القانون والمؤسسات تحصينا لدور الرئاسات مجلس الوزراء من خارج المؤسسات الدستورية وقد جاء المذكرة المشار اليها ما خلاصته:

١ ـ ان الغاية من تقديم المراجعة لم تكن تشكيكاً في صلاحيات رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء دستورية بل لتوضيح او تثبيت بعض جوانبها نظرا جدال القانوني والدستوري الذي تسبب به مرسوم تبديل حقائب.

٢ ـ ان تقديم المراجعة ضد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بالاضافة الى الدولة يتعارض مع قناعاته تم بمعزل عنه وبغيابه الا ان وكيله اوضح له ان هذا اجراء مفروض عليه قانونا لتصحيح المراجعة.

٢ ـ اثار تبديل الحقائب لغطا واسعاً حول قانونية دستورية هذا التبديل الامر الذي يتعدى شخصه ويرتقي مرتبة دستورية وسياسية فلا مناص والحال هذه من يتفصل هيئة قضائية في المرجعية الصالحة لتبديل الحقائب باعتبار ان الفصل في الموضوع يؤول الى توضيح صلاحية الرئاستين في هذا المجال مع ما ينعكس على صلاحية مجلس الوزراء والوزراء.

٤ ـ ان الاحتكام الى طرق المراجعة القانونية في مثل هذه الاحوال يساعد على تعزيز مؤسسات الحكم...

في ما تقدم

الصلاحية:

بما ان المستدعي يطلب ابطال المرسوم رقم ٣٦٠٢ تاريخ ١٩٩٣/٦/٨ المتضمن تعديل حقيبته الوزارية كما وردت في مرسوم تشكيل الحكومة رقم ٢٩٠٠ تاريخ ١٩٩٢/١٠/ مدليا بان المرسوم المطعون فيه مشوب بعيوب تستدعي ابطاله لمخالفته الاحكام والمبادئ الدستورية التالية:

١ ـ مخالفة احكام المادة ٥٣ من الدستور.

٢ ـ المداورة والتخايل على احكام المادة ٦٥ من الدستور.

٣ ـ ان اعمال السلطة التنفيذية هي اعمال ادارية وذلك بدون تمييز بين اعمال حكم واعمال ادارة.

٤ ـ ان العمل لا يتحصن الا اذا صدر ضمن حدود الصلاحية، حتى في اطار نظرية الاعمال الحكومية.

٥ ـ بعد انشاء المجلس الدستوري، الذي يتمتع باختصاص مراقبة دستورية القوانين اصبح بامكان القضاء النظر في الاعمال الحكومية وابطال تلك القرارات.

وبما ان الدولة تدلي بادئ ذي بدء بعدم صلاحية القضاء للنظر في المرسوم المطعون فيه لانه يدخل في عداد الاعمال الحكومية.

وبما انه يستفاد من اقوال المستدعي في هذا الصدد انه وان تماثلت نصوص صلاحية كل من مجلس شورى الدولة اللبناني والفرنسي فيبقى انه لا يصح الاخذ بنظرية «الاعمال الحكومية»، في لبنان في ظل الوضع القانوني الراهن، لان هذه النظرية تستمد مصدرها في فرنسا من نصين خاصين لا مثيل لهما في التشريع اللبناني وهما:

ـ المادة ٤٧ من قانون ١٨٤٩/٤/٣.

ـ المادة ٢٦ من قانون ١٨٧٢/٥/٢٦.

وبما ان المادة ٦٠ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ وتعديلاته المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة تنص على ان «مجلس شورى الدولة هو المحكمة العادية للقضايا الادارية والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة»، كما ان المادة ٦٢ من النظام المذكور تنص على انه «ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الابطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الادارية سواء كانت تتعلق بالافراد ام بالانظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة ادارية».

وبما انه يتبين من احكام المادة ٣٢ من نظام مجلس شورى الدولة الفرنسي الصادر بموجب القانون رقم ٤٥ ـ ١٧٠٨ تاريخ ١٩٤٥/٧/٣١ ـ والمطابقة للمادتين ٦٠ و٦٢ من نظام مجلس الشورى اللبناني ـ انها تولي المجلس المذكور مهمة النظر في طلبات الابطال لتجاوز حد السلطة المقدمة ضد القرارات الصادرة عن مختلف السلطات الادارية.

Art 32 Le Conseil d'Etat statuant au contentieux est le juge de droit commun en matière administrative, il statue souverainement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives; il est juge d'appel..., il connaît des

recours en cassation..

يما انه في ظل العمل بالنصوص القانونية المشار اليها
تقر العلم والاجتهاد في فرنسا ولبنان - على اخراج
من الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية من دائرة
ة القضائية وهي المعروفة باسم «الاعمال الحكومية».

يما ان مرد ذلك ان النصوص المذكورة جاءت واضحة
ة بيان فئة الاعمال التي تقبل المراجعة بشأنها أمام
س شورى الدولة حاصرة الرقابة بالاعمال ذات الصفة
رية للمحضة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة
ة باعتبار ان بعض السلطات العامة كاعضاء الحكومة
تعون بصفتين: سياسية وادارية وطبيعي ان تنعكس هذه
ناجية في الوظيفة في صفة الاعمال الصادرة عنهم
ث تنقسم الى اعمال ادارية واعمال حكومية تبعا لذلك.

- R. Chapus L'acte de Gouvernement monstre ou victime?
- 1958
p. 7 Pourquoi à côté des matières adminis tives, de même qu'il existe des mati judiciaires, n'existerait-il pas des "matières gouvernement" comme disaient les deux an Pourquoi ne pourrait-on admettre l'existense à de l'activité administrative, d'une act gouvernementale?..
Les membres du gouvernement, personne m méconnait, ont la double qualité d'aut politique et de chef des administrations. Ne se il pas étonnant qu'aucun de leurs actes ne pu se rattacher à la première de ces qualités, que double qualité ne se répercute jamais sur caractère juridique de leurs actes, que tous l actes soient toujours des actes d d'administration et jamais des actes gouvernement?
- Francis - Paul Bénoit, le droit administ Français.
N 720. On voit ainsi que toutes les difficu qu'a eu la doctrine à expliquer cette jurisprud en elle - même assez simple, tiennent au fait depuis près de deux siècles elle s'est obstin ignorer le fait gouvernemental et la fonc gouvernementale.. Depuis l'abandon du critère mobile politique, elle (la jurisprudence) corresp à un effort pour dégager les limites précises d fonction gouvernementale par rapport à la fonc administrative.

يما ان القول بانه لا يصح الاخذ بنظرية الاعمال
الحكومية في لبنان لان هذه النظرية تستمد مصدرها في
فرنسا من نصين خاصين لا مثيل لهما في التشريع اللبناني
هو قول مردود لان مجلس شورى الدولة من جهة هو
المحكمة العادية للقضايا الادارية وينظر بطلبات الابطال
للاعمال ذات الصفة الادارية والصادرة عن سلطة عامة
تمارس وظيفة ادارية. ومن جهة ثانية ان نظرية «الاعمال
الحكومية» ليست من عمل المشترع بل هي نظرية انتجها
مجلس شورى الدولة الفرنسي وتبناها الاجتهاد اللبناني في
اكثر من قرار سابق صادر عنه.

قرار رقم ١٣/٤٧ تاريخ ١٩٤٧/٦/٣٠
شارل قرم / الدولة

قرار رقم ١٤٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/٨
ف.ع/ الدولة - م. إ.١٩٥٩ ص ١٤٥

قرار رقم ٦١٩ تاريخ ١٩٦٢/١٠/٢٥
ريمون سلامة/ الدولة - م. إ.١٩٦٢ ص ٢٠١

قرار رقم ١١٩٨ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٦م
حسن الحشيمي / الدولة - م. إ. ١٩٦٣ ص ١٢٢

قرار رقم ٢٢٨ تاريخ ١٩٦٣/٢/١٩.
النقيب عياش / الدولة - م. إ. ١٩٦٤ ص ٥٠

قرار رقم ٣٦٣ (مجلس القضايا) تاريخ ١٩٦٤/٣/١٧
هنري فرعون/ الدولة ١٩٦٤/١٠ ص ١١٠

قرار رقم ٨ تاريخ ١٩٧٠/١٢/٩
اليان شبل الخوري ورفاقه/ الدولة ١٩٧٠/١٠٠ ص ١٦٣

قرار رقم ٢٥٨ (مجلس القضايا) تاريخ ١٩٧٥/٣/٢٠
الياس جبارة وفريد سلمان/ الدولة م. إ. ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ص٣

قرار رقم ٤ (مجلس القضايا) تاريخ ١٩٧٧/١/١٩
لينا والتر ورفيقتها وجمعية الهيكل الدينية/ الدولة
(قرارات محكمة حل الخلافات ومجلس القضايا ص ٤٢٥)

قرار رقم ٥٩ (مجلس القضايا) تاريخ ١٩٨٠/٧/٢

شركة ليا / الدولة وشركة طيران الشرق الاوسط

(قرارات محكمة حل الخلافات ومجلس القضايا ٣٤٤)

R. Chapus Droit Administratif Général
Tome I - 8 ème Edition 1994
N° 991.

p 800.. Mais l'analyse juridique impose de reconnaître que l'activité gouvernementale peut ne pas avoir un caractère administratif - Et c'est précisément ce dont la jurisprudence donne acte en liant l'incompétence des juridictions à la "nature" des actes de gouvernement..

Cela signifie que cette incompétence tient au fait que les actes de gouvernement ne sont pas des actes administratifs. Comme Laferrière l'avait bien vu (traité - 2ème Edit. T. 2. p. 32 et s) ils concrétisent ce qu'est l'activité gouvernementale; en tant qu'activité distincte de l'activité administrative.

وبما انه فضلا عما تقدم ان كبار علماء القانون يعتبرون ان نظرية الاعمال الحكومية هي من صنع الاجتهاد وتجدر الملاحظة ان البروفسور مارسيل قالين (Marcel Waline) الذي اعتبر في بادئ الامر في الطبعة السادسة عام ١٩٥٦ من «مطولة القانون الاداري» Traité Elémentaire de Droit Administratif ان نظرية الاعمال الحكومية تجد مصدرها في المادة ٢٦ من قانون ٢٤ ايار ١٨٧٢ عاد في الطبعات اللاحقة (السابعة ثم الثامنة عام ١٩٥٨ والتاسعة - وهي الاخيرة - عام ١٩٦٣) يقرر صراحة انه كان مخطئا في تفسيره وان الحقيقة ان نظرية الاعمال الحكومية في فرنسا لا ترجع الى اي اساس تشريعي وهي عمل قضائي محض.

M. Waline: Traité Elémentaire de Droit Administratif 6ème Edition 1952.

p 104: Fondement juridique - b) En droit cette jurisprudence n'a rien d'illégal. elle peut s'appuyer sur un texte de loi, la loi du 24 Mai 1872, article 26, alinéa 1er...

M. Waline. Droit Administratif
8ème Edition 1959 N° 324 p. 195.
9ème Edition 1963 N° 362 p. 221

"... Ce qui est exact, c'est que cette théorie purement jurisprudentielle, paraît n'avoir en réalité aucune base légale.

En effet. Si l'on a longtemps enseigné (dans les premières éditions de ce traité) que cette base pouvait être trouvée dans l'art 26 de la loi du 24 Mai 1872, cette opinion paraît non fondée (les critiques que lui adresse Duez, les actes de gouvernement p. 37); au surplus, Le Tribunal des conflits, dans les décisions où il affirme l'incompétence de tout tribunal quelconque pour connaitre d'un acte, ne vise jamais cet article; il se contente de viser la loi du 24 mai 1872 en général, mais c'est la loi qui le crée et lui donne compétence par conséquent, cette référence générale n'a pas de signification particulière au sujet des actes de gouvernement.

يراجع ايضا

- odent - Contentieux Administratif
Edit. 1980 - 1981

p 393... Création prétorienne, la théorie des actes de gouvernement a donc reçu la sanction législative dans le texte même accordant au conseil d'etat un pouvoir juridictionnel propre.

- Charles Debbasch et J. C. Ricci
Contentieux Administratif N° 61 p. 75

La théorie des actes de gouvernement est une création jurisprudentielle, sanctionnée par le législateur.

وبما انه ما دام من الراهن اذن ان نظرية الاعمال الحكومية هي نظرية انضجها الاجتهاد واضحت مستقرة في القضاء الاداري - اللبناني والفرنسي - دونما حاجة لبند تشريعي يقررها بصورة صريحة، فان تعرضها لنقد بعض الفقه لم تصل الى حد انكار وجودها او نفي مفاعيلها وان تعددت الاراء وتباعدت حول ماهيتها ومعيارها واساسها ونطاق تطبيقها.

Vedel et Delvolvé: Droit Administratif
11ème Edit. 1990 - Tome I

p 511... Il demeure pourtant un fond de vérité dans la théorie des actes de gouvernement.

P. 512... Il demeure donc une âme de vérité dans la théorie des actes de gouvernement...

وبما ان القول بان بعد انشاء المجلس الدستوري الذي يتمتع باختصار مراقبة دستورية القوانين الصادرة عن ممثلي الشعب فانه اصبح من صلاحية مجلس شورى الدولة النظر في الاعمال الحكومية وابطال تلك القرارات هو قول مردود لا يقع موقعه القانوني اذ ان القانون الوضعي استمر على اعتبار بعض الاعمال اعمالا حكومية وذلك بعد ان انشئ المجلس الدستوري بموجب المادة ٥٦ وما يليها من دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا بتاريخ ٥ تشرين

الاول ١٩٥٨.

C.E 20 Fév. 1989 Allain
RFDA 1989 p. 868 Concl p.Ervdman
C. E 29 Nov. 1968 Tallargrand
D 1969 p. 386 Note/ Silvera.
RDP 1969 p. 686 note Waline
C.E 14 Janv. 1987 Assoc.des ingénieurs de télec
Rec p. 867
C.E: (Ass) 8 fév. 1974 Comm. de Monton
AJDA 1974 p. 192 Chr. Franc et Bovon.
C.E 26 Fév. 1992 Allain Rec p. 659
C.E 3 Déc. 1993 Meyet et Bidalou
D.A 1994 N° 48

وبما ان المستدعي يدلي استطرادا بان نظرية الاعمال الحكومية على فرض الاخذ بها في لبنان تقتصر على الاعمال السلتنة لعلاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى الاعمال المتعلقة بالعلاقات الخارجية وان المرسوم المطعون فيه لا يندرج ضمن اي من الفئتين ويقتضي بالتالي اعتباره عملا اداريا خاضعا لرقابة القضاء الاداري هذا فضلا ان العمل لا تحصن الا اذا صدر ضمن حدود الصلاحية - حتى في اطار نظرية لاعمال الحكومية - الامر غير متوافر في المرسوم المطعون فيه.

وبما انه استقر العلم والاجتهاد على اعتبار الاعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او الوزراء في علاقاتهم المتبادلة كتسمية او استقالة اعضاء الحكومة غير داخلة في اختصاص القضاء الاداري لانها من عداد الاعمال الحكومية.

Vedel et Delvolvé: Droit Administratif.
Tome I
11ème Edit 1990 p. 157.
12ème Edit 1992 p. 157.

Exclusion du contentieux administratif des actes intéressant les rapports du président de la République et du Gouvernement entre eux ou avec le parlement.

Aujourd'hui comme dans le passé, on doit de même considérer que les actes que le président de la République le premier Ministre ou les membres du gouvernement accomplissent dans leurs relations réciproques (nomination ou démission des membres du gouvernement par exemple) ne relèvent pas du juge administratif.

- Chapus - op. Cit.
Tome I - 8 ème Edit 1994 N°. 992
p.801...

A Ces actes, doivent être ajoutés ceux qui intéressent les rapports d'ordre constitutionnel entre le président de la République et le gouvernement, constitution du gouvernement, présentation de sa démission, initiatives d'ordre constitutionnel du premier ministre ou du président de la République (ou refus de prendre de telles initiatives).

وبما ان هذه الفئة من الاعمال التي لا تدخل ضمن صلاحية القضاء الاداري الان متينة بفئاته من قبل الاجتهاد اكان ذلك من ناحية مقاييسها ام من ناحية تطبيقها اذ ان العمل الحكومي هو العمل الذي يعني علاقات الصلاحية والسلطات الدستورية، فهو العمل الذي يضع موضع الإستعمال مبدأ فصل السلطات.

Francine Batailler: Le Conseil d'Etat
Juge Constitutionnel
in Bibl de Droit public - Tome 68 - 1
p. 615... Cette catégorie d'incompétence est maintenant solidement élaborée dans ses critères comme dans son champ d'application: l'acte de gouvernement, c'est l'acte qui concerne les rapports de compétence entre les pouvoirs constitutionnels; c'est l'acte qui met en oeuvre le principe de la séparation des pouvoirs.

وبما ان تعيين وزير هو عمل مهم لانه يؤلف سياسياً الفريق الحكومي، وان التبديل في الحقائب الوزارية وان كان مبدئياً لا يؤدي الى التغيير في تكوين او تركيب الحكومة السياسي - ويمكن اعتبار هذا العمل قياسا انه تدبير داخلي (Mesure d'ordre intérieur) لا يؤدي بالنسبة لمبدأ المشروعية الى مراقبة قضائية - فانه يجد تصديقه والموافقة عليه في الميدان السياسي بالنظر لمسؤولية الحكومة امام المجلس النيابي.

وبما ان عدم صلاحية مجلس شورى الدولة ناتجة في المراجعة الحاضرة من عمل دستوري اتخذه رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، بوصفه عضوا دستوريا، فان هذا العمل يختص بالقانون الدستوري وينظم مسألة دستورية ومتخذ من قبل سلطة وفق الاصول الدستورية.

وبما ان المرسوم المطعون فيه يتعلق والحال هذه بصفة رئيسية بعلاقات الحكومة مع المجلس النيابي فيقع في موضوع العلاقات بين السلطات العامة الدستورية وهو الموضوع المفضل للعمل الحكومي.

وبما ان العمل المتعلق بعلاقات المجلس النيابي مع الحكومة، مثل العمل المتعلق بعلاقات الحكومة مع الدول

الاجنبيـة تظهـر وجـود «السلطة الحكوميـة» «السلطة الدستورية» وليس «السلطة الادارية».

- Fr. Bataillier op. cit.
p. 615...

L'incompétence du Conseil d'Etat résulte de présence d'un acte constitutionnel fait par pouvoir exécutif en tant qu'organe constitutionnel. C'est un acte qui concerne le droit constitutionnel qui règle une question de droit constitutionnel qui est pris par une autorité agissant selon une procédure constitutionnelle...

L'acte relatif entre parlement et Gouvernement comme l'acte relatif aux rapports entre gouvernement et Etats étrangers révèlent présence de l'autorité "Gouvernementale" de l'autorité constitutionnelle et non de l'autorité administrative.

- Albert Lanza: L'expression Constitutionnelle de l'Administration Française.
Contribution à l'étude des constantes constitutionnelles - in: bibl de Droit Public Tome 148 1984.

p. 820: on aboutit donc logiquement sur la base du droit constitutionnel positif à la définition suivante des actes de gouvernement il s'agit des actes pris par le gouvernement, à savoir le président de la République, le premier ministre le conseil des ministres dans l'exercice de fonction gouvernementale...

وبما ان العمل الحكومي متحرر بطبيعته من احترام الشرعية: فلا صلاحية لمجلس شورى الدولة من مراقبة شروعية القرار من ناحية المشروعية الداخلية والمشروعية الخارجية (Légalité interne et légalité externe).

وبما ان مرد ذلك الى ان منهجية تقدير القاضي عندما يتعلق النزاع بعمل حكومي، يتفحص اساس النزاع قبل كل شيء بحيث انه لا يعود يتطرق الى البحث في النقاط القانونية الاخرى.

وبما انه في ما يتعلق بالشروعية الخارجية (Légalité externe) فانه يقتضي الاشارة الى ان مراقبة مجلس شورى الدولة تتعلق في الاكثر بالتحقق من وجود العمل المطعون فيه اذ يجب تطبيق العمل الحكومي برمته والامتناع عن مراقبة دستورية التدبير المشكو منه الا في حال فرضية واحدة: ان يكون التدبير المشكو منه صادرا بجلاء عن سلطة غير صالحة (Autorité manifestement incompétente) وان ما عدا هذه الفرضية فان تلك الاعمال تندرج في نظام «حصانة المقاضاة».

- C.E (Ass plén) 2 Mars 1962
Rubin de servens et autres
J.C.P. 1962 II 12613 Concl Henry
RDP 1962 p. 288 note Berlia
et p. 294 conc. Henry

"Considérant que cette décision présente le caractère d'un acte de gouvernement dont il n'appartient au conseil d'État ni d'apprécier la légalité, ni de contrôler la durée d'application.

- C.E Sieur De Mari 8 Fév. 1963
AJDA 1963 p. 430.
-T.C. 2 Fév. 1950 Radiodiffusion Française
R.D.P 1950 P. 418 conc. Odent
note Waline

Considérant que la mesure prescrite...
échappe, à raison de sa nature, à tout contrôle juridictionnel.

- Chapus: Op. Cit. N° 490
p. 799. En raison de la "nature" (selon le terme employé par les arrêts) de ces actes ils sont insusceptibles de contestation: - d'une part, en eux-même, et dans leur légalité externe aussi bien que dans leur légalité interne (le juge se bornant, le cas échéant, à constater l'existence et l'opposabilité de l'acte... et d'autre part... Ils sont places "dans un statut d'immunité juridictionnelle.

- A. Lanza: Op. Cit.
p. 817 et p. 819

وبما انه لمعرفة ما اذا كان المرسوم المطعون فيه صادر بجلاء عن سلطة غير صالحة يقتضي الرجوع الى احكام الدستور التي تنظم الصلاحيات وتضع القواعد المتعلقة بممارسة السلطة.

وبما انه في ما يتعلق بموضوع النزاع ان الدستور اللبناني يتطرق بصراحة الى حالتين: حالة تشكيل الحكومة المنصوص عليها في المادة ٥٣ فقرتها الرابعة والتي تنص على «ان رئيس الجمهورية يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة».

والحالة الثانية، اقالة الوزير. وهذه الحالة التي تعتبر من «المواضيع الاساسية» منصوص عليها في المادة ٦٥ وهي من صلاحية مجلس الوزراء وتتطلب موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها.

وبما ان الدستور لم يتطرق الى السلطة الدستورية الصالحة المخولة اجراء تعديل في الحقائب الوزارية.

وبما انه يمكن ان يحمل القاضي الاداري على تقدير ومراقبة دستورية مرسوم او اي عمل اداري - لم يتخذ وفاقا للقانون لتطبيق احكامه، ولا تؤدي تلك المراقبة بالتالي ولا تقر من قبله تقدير صحة القانون ذاته - عندما يكون

ذا العمل الاداري مخالفا للدستور بطريقة مباشرة.
يتحقق القاضي الاداري حينئذ من مطابقته لاحكام
لدستور، ويجب عليه ان يبحث هذه المسألة مثل ما يفعله
لمجلس الدستوري، اي بتطبيق القانون الدستوري.

- Fr. Batailler: Op. Cit.
p. 70 et p. 216
. p. 208. Si l'acte administratif n'a pas été pr sur la base d'une loi, le juge vérifiera conformité à la constitution. Tel est le principe;..
- François Luchaire. De la méthode en Dro Constitutionnel
RDP 1981 p. 275 et s.
p. 307: Le juge administratif... peut être ame à apprécier la constitutionnalité d'un décret... juge doit examiner cette situation comme le fera le conseil constitutionnel...

وبما انه امام نزاع يتعلق بالقانون الدستوري، على
اضي الاداري ان يعتمد تعاريف ومناهج هذا القانون
صياغة مبادئ كبرى، عامة ومستمرة. فانه يلجأ الى
يقة المقايسة ويهدف التمثل يبدل القواعد المثبتة لقضية
القانون الاداري، في موضوع اداري، الى موضوع
ثل في القانون الدستوري. وهذا الاختلاط وذاتية مبادئ
لتفسير هي نتيجة تناقل وتأثير متبادل بين النظامين
اري والدستوري.

(Résultat d'une transposition, d'une osmose.)

Fr. Batailler: Op. Cit.
p. 626: Généralement, le Conseil d'Etat ado une conception synthétique du droit. Sans formu de grands principes, généraux et permanents procède par analogie. Dans un but d'assimilati il transpose les règles établies pour une quest de droit administratif, dans une matière admi trative à une matière semblable du droit cons tionnel... Cette identité de princ d'interprétation... est le résultat d'une trans sition, d'une osmose entre les deux disciplines.

وبما ان منهج منطق المقايسة يتكون من تطبيق المقايسة
حالة غير منصوص عليها بنص - ام باحكام معينة -
عدة المطبقة للوضعية الاقرب اليها لان منهج منطق
يسة لا يتعلق مباشرة بالنص بل بالتفسير الموسع لهذا
ن، وان المجلس الدستوري ذاته يعتمد هذا المنهج تارة
ورة ضمنية وتارة بصورة صريحة علما بان منطق
يسة يمكن من اضافة قواعد دستورية وليس تعديلها.

وبما انه بطريقة هذا التفسير الضمني والموسع
للدستور . تفسير مشروط بفكرة الاحتياج والضرورة ، ابرز
القاضي نظرية الصلاحيات الضمنية (Théorie des compétences implicites).

بمعنى ان الصلاحيات المعترف بها لهذه السلطات، وغير
المنصوص عليها بصورة صريحة في النصوص، هي قانونية
وصحيحة لانها مفروضة بموجب الأحداث التي تلاحقها تلك
السلطات وتسعى ورائها.

Fr. Batailler: Op. Cit.
p. 643.
Renvoi 52: Le raisonnement par analogie ne se rattache pas directement au texte mais à l'interprétation extensive de ce texte par le juge administratif.
Fr. Luchaire: Op. Cit.
p. 318: Le raisonnement par analogie consiste à appliquer à une situation non prévue par les textes la règle applicable à la situation la plus voisine; le doyen Gény donnait à l'analogie une place très importante dans la méthode juridique...
p. 319...
Dans des situations non prévues par les textes le raisonnement par analogie apporte effectivement des solutions. Le Conseil Constitutionnel l'a utilisé d'abord implicitement ensuite explicitement.
p. 321: ...Le raisonnement par analogie permet d'ajouter aux normes constitutionnelles mais non de les modifier.
- Fr. Batailler: Op. Cit.
p. 643: Par une interprétation implicite et extensive de la Constitution - interprétation conditionnée par l'idée de "nécéssité" - le juge a dégagé la théorie que l'on pourrait appeler des compétences implicites. Les pouvoirs reconnus à ces autorités ne sont pas formulés de façon expresse dans les textes, mais ils sont réguliers car commandés par les buts que poursuivent ces autorités.

وبما ان الوضعية الاقرب لتعديل الحقائب الوزارية هي
تشكيل الحكومة وتأليفها وليس الاقالة. فيخضع التعديل
لذات الصلاحية التي اوكلها الدستور لرئيس الجمهورية
بموجب المادة ٥٣ فقرتها الرابعة منه وليس لمجلس الوزراء
المنوط به اقالة الوزراء بثلثي عدد اعضائه المحدد في
مرسوم التشكيل.

وبما ان المرسوم المطعون فيه لم يكن والحال هذه
صادراً بجلاء عن سلطة غير صالحة، لا بل اتخذ من قبل

السلطة الموكول اليها دستوريا اتخاذ مثل هذا التدبير.

وبما ان المرسوم المشكو منه يخرج بالنظر لطبيعته عن اية مراقبة قضائية من حيث المشروعية الداخلية ام المشروعية الخارجية (Contrôle de la légalité interne ou légalité externe).

وبما ان كل ما ادلي به خلافا لما تقدم لا سيما في الملاحظات يكون مردودا لعدم ارتكازه على اساس قانوني صحيح.

وبما انه لم يعد من حاجة لبحث سائر الاسباب المدلى بها لعدم الفائدة.

لذلك

يقرر بالاجماع:

رد المراجعة لعدم الصلاحية وتضمين المستدعي الرسوم والمصاريف القانونية كافة والف ليرة لبنانية رسم محاماة ورد سائر الطلبات الزائدة والمخالفة.

قرارا وجاهيا اصدر وافهم علنا بتاريخ الثالث من كانون الثاني ١٩٩٥.